

UiO • Det juridiske fakultet

Innbringelse etter politiloven §§ 8 og 9,1-3. ledd i et rettssikkerhetsperspektiv

Kandidatnummer: 549

Leveringsfrist: 25.11.13

Antall ord: 16077



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	3
1.1	Et autentisk eksempel på en innbringelse.....	3
1.2	Aktualitet og problemstilling.....	5
1.3	Metodisk innfallsvinkel/rettskilder.....	9
1.4	Oppgavens videre oppbygning	13
2	ET HISTORISK BLIKK PÅ POLITIRETTEN – BAKGRUNNEN FOR GJELDENE REGLER OM INNBRINGELSE	14
3	RETTSSIKKERHETSKRAVET I POLITIRETTEN.....	18
4	MENNESKERETTIGHETENES KONVENSJONSVERN MOT INNBRINGELSE OG FORHOLDET TIL PL. §§ 8 OG 9, 1- 3. LEDD	22
4.1	Innledning.....	22
4.2	Virkeområde til EMK ved innbringelse – vil innbringelse kunne krenke rettsgoder beskyttet etter konvensjonen?.....	23
4.3	Hjemmelskravet.....	27
4.4	Formålene angitt i EMK som kan begrunne inngrepet og forholdet til politiloven. .	29
4.4.1	Oppsummering.....	33
4.5	Nødvendighet og forholdsmessighetsvurderingen etter EMK og politiloven.	34
5	HENSYNET TIL FORUTBEREGNELIGHET – LEGALITETSPRINSIPPET OG KLARHETSKRAVET.....	42
5.1	Innledning	42
5.2	«Forstyrrelse av den offentlige ro og orden».....	44
5.3	«Forstyrrelse av den lovlige ferdsel».....	46
5.4	«Forulemping av andre»	49
5.5	«Forvoldelse av fare for andre eller seg selv»	51

6	EN KORT PRESENTASJON AV SAKSBEHANDLINGSREGLENE OG EN VURDERING AV RETTSSIKKERHETEN.	53
6.1	Innledning	53
6.2	Forvaltningslovens saksbehandlingsregler i forbindelse med en innbringelse.	54
6.3	Klagebehandlingen i etterkant av en innbringelse.....	57
6.4	Oppsummering	59
6.5	Fungerer klageordningen?	60
7	AVSLUTNING.....	62
8	LITTERATURLISTE	64

1 Innledning

1.1 Et autentisk eksempel på en innbringelse

Liv Finstad har i sin bok «Politiblikket» lagt frem sitt feltarbeid, hvor hun har vært med hovedstadspolitiet ut på daglig patruljering og ordenstjeneste. Jeg har valgt å trekke frem et av eksemplene hennes, hvor Finstad beskriver en innbringelse.¹ I et rettssikkerhetsperspektiv, er eksempelet betegnende for hvor ulik en tjenestehandling utføres og hvilke hensyn og vurderinger de enkelte polititjenestepersonene velger å ta i de ulike situasjonene.

Politiet er tilkalt til en butikk, hvorfra en kvinne angivelig skal ha nasket to flasker øl. Finstad beskriver at kvinnen har dårlig tid og skal rekke et tog, ettersom hun forteller at hun skal legges inn til avrusning. Kvinnen har ikke med seg legitimasjon, men ønsker at politiet skal kontrollere identiteten hennes på stedet. Kvinnen oppgir egen personalia og mor og fars personalia, slik at politiet kan kontrollere at de har rette vedkommende. Kvinnen oppgir også navnet på hjemstedets prest, som en person som kan bekrefte kvinnens identitet. Kvinnen gir uttrykk for at hun vil bli ferdig med forholdet og komme seg videre for innleggelse.

Politiet opplyser kvinnen om at hun skal innbringes i henhold til politilovens bestemmelser, og at hun må være med til politihuset for sjekk av identitet. Inne i arresten oppgir kvinnen på ny personalia, og gjentar informasjonen hun tidligere opplyste politiet om. Politiet sjekker opplysningene opp mot datasystemet, og det er ingenting som tyder på at informasjonen kvinnen kommer med ikke stemmer. Kvinnen blir deretter løslatt.

¹ Finstad (2013) s. 135-136.

Finstad skriver at politiets rutine vedrørende de som ikke har med seg legitimasjon, er å innbringe de. Dette til tross for at de oppgir identiteten sin muntlig da denne etterspørres. Politiets forklaring på dette er at det er bedre å sjekke personalia på politistasjonen, ettersom de har lettere tilgang til datasystemet og at de ikke trenger å spørre etter personalia over samband. Videre hevder politiet at det er bedre for kvinnen å foreta identifiseringen inne på stasjonen, versus ute i gaten, hvor kvinnen eksponeres for offentligheten. På spørsmål fra Finstad om hvorfor personalia i dette tilfelle ikke kunne sjekkes i bilen, og hvorfor kvinnen måtte innbringes, svarer betjenten; «Vi skal ikke gjøre det lett for de, når de stjeler. Det er klart det er ubekvemt for henne å bli med til politihuset, kanskje hadde hun en avtale om å kjøpe dop kl. 14, ikke rart hun var stressa».

Finstad beskriver innbringelsen som en lærepenge og klart utenfor innbringelsesadgangens formål. Kvinnen skulle kjenne at det er ubekvemt å ikke oppføre seg lovlydig.²

² Finstad (2013) s. 135-136.

1.2 Aktualitet og problemstilling

Tema for oppgaven er innbringelse etter politiloven³ (heretter forkortet pl.) Jeg ønsker å se på reglene for innbringelse etter pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd jf. pl. § 6 i et rettssikkerhetsperspektiv. Reglene om innbringelse er innebefattet i kapittel II i politiloven, som omhandler utførelsen av polititjenesten.

§ 8 Innbringelse

Politiet kan innbringes til politistasjonen, lensmannskontor eller annet lokale som benyttes under polititjenesten

- 1 den som på offentlig sted forstyrrer ro og orden eller den lovlige ferdsel
- 1 den som ikke etterkommer pålegg fra politiet om å fjerne seg fra offentlig sted når omstendighetene gir skjellig grunn til å frykte for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel
- 2 den som ikke oppgir navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel når politiet forlanger det, eller som gir opplysninger herom som det er grunn til å tvile på riktigheten av
- 3 den som treffes på eller ved et sted der det må antas å være begått en forbrytelse umiddelbart forut.

Ingen må holdes tilbake lenger enn nødvendig etter denne bestemmelsen og ikke ut over 4 timer.

§ 9 Inngrep overfor berusede personer

Politiet kan innbringe enhver som på grunn av beruselse forårsaket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler forstyrrer den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, forulemper andre eller volder fare for seg selv eller andre.

Den som innbringes etter første ledd, kan settes i arrest.

Ingen må holdes tilbake lenger enn nødvendig og ikke i noe tilfelle lenger enn til vedkommende er blitt edru.

Innbringelse kan sees på som et operativt tiltak, politiet utfører i sin ordenstjeneste.⁴ Ordenstjenesten er «den målrettede, forebyggende og oppdragsrettede patruljetjenesten, som politiet utfører for å hindre eller gripe inn overfor forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller trusler mot enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet, samt for å avverge eller

³ Lov om politiet 04.08.1995 nr. 53.

⁴ Nilstad/Nilsen (2004) s. 64.

stanse straffbare forhold»⁵ Politiets oppgaver er nærmere beskrevet i pl. § 2. Politiet har en alminnelig overvåking og kontrollvirksomhet. Virksomheten retter seg mot alle situasjoner som utspiller seg i det offentlige rom og ovenfor alle personer som oppholder seg i det offentlige rom.

Politiloven setter rammer og begrensinger for politiets oppgaver. Politiet har som eneste organ myndighet til å utøve makt i de tilfeller hvor dette vurderes påkrevd. Makt kan forklares som «enhver påtvunget fysisk kraftanvendelse mot person eller eiendom»⁶ Det er i henhold til pl. § 1,1. ledd staten, ved politiet og lensmannsetaten, som skal sørge for å utføre den polititjeneste som samfunnet har behov for. Dette gir uttrykk for det såkalte politi-monopolet, og at det er de med politimyndighet som ene og alene kan utføre politioppgaver.⁷

Politiet er en organisasjon i forvaltningen som skal utføre de polisiære oppgavene som kreves i et samfunn.⁸ Politiet har en tosporet funksjon. Politiet har en forvaltningsfunksjon og en straffeforfølgningsfunksjon.⁹ Den som innbringes etter politilovens bestemmelser og utsettes for rene ordensmessige eller sikkerhetsmessige tiltak, er ikke siktet i en straffesak. En innbringelse etter politiloven er et enkeltvedtak jf. forvaltningsloven¹⁰ (heretter forkortet fvl.) § 2,1. ledd litra a og litra b, ettersom avgjørelsen er fattet av politiet som offentlig myndighet og innbringelsen gjelder rettigheter eller plikter for den innbragte. I utgangspunktet gjelder forvaltningsloven for denne type inngripen. På bakgrunn av politiets spesielle oppgaver, og det faktum at de må treffe raske beslutninger, kreves det at det foreligger

⁵ Nilstad/Nilsen (2004) s. 64.

⁶ Jf. Ot.prp.nr. 22. (1994-1995) s. 60.

⁷ Myhrer. Rettsdata. 2013.

⁸ Auglend mfl. (2004) s. 37.

⁹ Auglend mfl. (2004) s. 38.

¹⁰ Lov 10. feb. 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

spesialregler for politiets inngripen ovenfor borgerne, hvilket politiloven gir. Politiets arbeid kan sies å være spesiell forvaltningsrett. Det er forvaltningssporet i politiets tosporede system, som er relevant for oppgavens tema. Oppgaven er avgrenset mot bestemmelsene i straffeprosessloven (heretter forkortet strpl.) herunder bestemmelsene om pågrepelse i straffeprosesslovens kapittel nr. 14.¹¹

Jeg ønsker å se på rettssikkerhetsutfordringene ved en innbringelse etter politiloven. Rettsikkerhet er et begrep uten entydig innhold og som kan tilegnes en rekke verdier.¹² I kjernen av begrepet ligger at enkeltindividet skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, og at borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling. Myndighetsavgjørelser skal være rettsriktige og i samsvar med de rettsreglene som gjelder.¹³ Dette stiller krav til lovgiver, domstoler og forvaltning ved myndighetsutøvelsen. Rettssikkerhetskravet er ytterligere fremstilt og problematisert i oppgavens kapittel 2.

Det foreligger ikke konkrete talldata på hvor mange innbringelser som foretas i løpet av et år på landsbasis. For politiet vil mange av innbringelsene foretas ovenfor «gjengangere» som politiet har innbragt i like tilfeller flere ganger tidligere. På landsbasis ble det i 2000 og 2001 innbragt, i hvert av disse årene, ca. 66000 mennesker. Dette utgjør 15 personer pr. 1000 innbyggere hvert år.¹⁴ Fra Oslo politidistrikt opplyses det av tall fra 2010, at av ca. 12000 personer var ¼ av disse innbragt etter politiloven.¹⁵

På landsbasis er det altså en rekke mennesker som opplever politiets inngripen og som innbringes etter innbringelsesadgangene i pl. §§ 8 og 9. Innbringelse er et tvangsinngrep oven-

¹¹ Se Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

¹² Eckhoff/Smith (2008) s. 50.

¹³ Jf. NOU 2009:15 punkt 7.

¹⁴ Nilstad/Nilsen (2004) s. 15.

¹⁵ Myhrer (2012) s. 13.

for den som blir innbrakt, da det kan foretas mot adressatens vilje.¹⁶ Dette gjør at det har stor praktisk betydning for hvordan rettsikkerheten på dette området er ivaretatt.

Temaet for oppgaven er som nevnt bestemmelsene i pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd i ett rettsikkerhetsperspektiv. Hvilken adgang gis politiet til å innbringe etter politiloven? Er borgernes rettssikkerhet tilstrekkelig ivaretatt? Var kvinnens rettssikkerhet fra eksempelet tilstrekkelig ivaretatt? Dilemmaet vil være at politiet skal bekjempe kriminalitet og sikre orden effektivt, samtidig som politiet skal ivareta borgernes rettssikkerhet. Det er i dette spennet mellom den nødvendige ordenstjeneste og borgernes rettigheter, at rettssikkerhetsutfordringene oppstår. Dette er et stort emne, og hvor man kan drøfte dette etter mange innfallsvinkler. I en oppgave som denne må jeg nødvendigvis begrense meg til å se på visse utvalgte spørsmål. Jeg har ikke som siktemål å gi en uttømmende fremstilling av alle vilkårene for innbringelse etter pl. §§ 8 og 9. Når det gjelder de materielle sider av reglene, vil jeg se på forholdet til vernet om frihet og privatliv etter EMK, samt se på i hvilken grad hensynet til borgernes mulighet til å forutberegne sin rettsstilling er ivaretatt ved reglene. Når det gjelder rettsikkerhetsgarantier som skal sikre at innbringelse rent faktisk skjer i samsvar med lovens regler, vil jeg behandle saksbehandlingsregler og muligheten for etterfølgende kontroll.

¹⁶ Auglend mfl. (2004) s. 403 note 938.

1.3 Metodisk innfallsvinkel/rettskilder

Jeg legger til grunn tradisjonell juridisk metode, slik den kommer til uttrykk i Eckhoff's fremstilling av rettskildelæren.¹⁷

Innbringelse er som nevnt ovenfor ett av virkemidlene politiet har som ledd i ordensfunksjonen, og hvor dette er en myndighet politiet utøver som et forvaltningsorgan. Temaet for oppgaven er således et offentlig-rettslig tema.

Inngrep i den private rettssfære kan skje på bakgrunn av annen rettslig kompetanse.¹⁸ Der-
som det ikke foreligger andre rettslige kompetansegrunnlag, kreves det at det foreligger en
lovhjemmel for inngrepet.¹⁹

I relevans for oppgavens innfallsvinkel, kan man stille seg spørsmålet om hvorvidt det
gjelder et legalitetsprinsipp når det er snakk om forvaltningens faktiske handlinger. I prin-
sippet faller forvaltningens faktiske handlinger utenfor vernet etter legalitetsprinsippet.²⁰

Politiets beslutning om å innbringe en person til politistasjonen kan anses som et påbud.²¹
Personen som det er besluttet å innbringe blir pålagt å følge med til politistasjonen jf. pl. §
5 jf. pl. § 30,1. ledd nr. 1. Påbudet dreier seg om en handling, som foruten lovhjemmel ville
være en forbudt handling. Innbringelsen er en faktisk handling, som likestilles med en av-

¹⁷ Se Eckhoff (2001) «Rettskildelære» fremstilt av Helgesen.

¹⁸ Annen rettslig kompetanse kan være organisasjons og instruksjonsmyndighet, det offentliges private
autonomi eller grunnlovens spesielle kompetanseregler. Se Eckhoff/Smith (2008) s. 325 flg.

¹⁹ Eckhoff/Smith 2008 s. 339.

²⁰ Eckhoff /Smith 2008 s. 339.

²¹ Eckhoff/Smith 2008 s 339.

gjørelse hvor det kreves hjemmel i lov jf. legalitetsprinsippet. Et spørsmål i denne sammenheng er om slik innbringelse er innenfor område til det ulovfestede legalitetsprinsipp i norsk rett.

Legalitetsprinsippet er fortsatt gjenstand for diskusjon og er grundig behandlet i juridisk teori.²² Her i oppgaven finner jeg det tilstrekkelig å vise til Eckhoff og Smith sin fremstilling av prinsippet, hvor det fremgår at legalitetsprinsippet krever at det skal foreligge en lovhjemmel eller annet hjemmelsgrunnlag for at det offentlige skal kunne gripe inn i borgernes rettssfære.²³ Legalitetsprinsipper er en generell forvaltningsrettslig norm som også gjelder for forvaltningens faktiske handlinger, jf. eksempelvis Rt. 2010 s. 612 avsnitt 27. Kravet om at det skal foreligge en hjemmel, omtales gjerne som den materielle siden ved legalitetsprinsippet. I tillegg til at legalitetsprinsippet vil stille krav til et primært hjemmelsgrunnlag, vil det også ha betydning som et rettskildeprinsipp ved tolkningen av lover på legalitetsprinsippets område, herunder avgjøre hvilken vekt argumentene skal ha innbyrdes.²⁴

Det er på denne bakgrunn ikke tvilsomt at innbringelse, som innebærer et relativt sterkt inngrep i borgernes rettssfære, kan sies å falle innenfor legalitetsprinsippets område. Reglene om innbringelse er i dag lovfestet i politiloven som formell lov. Den side av legalitetsprinsippet som krever hjemmelsgrunnlag for inngrep, er således uproblematisk. I oppgaven vil jeg imidlertid senere komme tilbake til hvilken betydning legalitetsprinsippet kan ha for tolkningen av anvendelsesområde til bestemmelsene om innbringelse.

²² Høgberg/Kinander (2011) Tidsskrift for rettsvitenskap.

²³ Eckhoff/Smith (2008) s. 335.

²⁴ Jf. eksempelvis Rt. 2006 s. 1362. Se også Eckhoff/Smith (2008) s. 19.

Det er klart at borgerens vern mot innbringelse fra myndighetenes side også berører grunnleggende menneskerettigheter. Det er i hovedsak den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (heretter forkortet EMK) og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (heretter forkortet SP) som regulerer dette grunnleggende vernet.²⁵

Innbringelse har særlig en side til vernet om «Bevegelsesfriheten» i Tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2 (heretter forkortet TP. 4. art. 2).²⁶ EMK artikkel 5 og SP artikkel 9 verner om «Retten til frihet og sikkerhet» og vil også være relevant for oppgaven. EMK artikkel 8 verner om «Retten til respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondanse» og vil med dette også vurderes kort i oppgaven. Jeg har på bakgrunn av at de to konvensjonene, verner om de samme interessene, valgt å ta utgangspunkt i bestemmelsene i EMK.

De nevnte bestemmelser i EMK og SP er inkorporert i norsk lov, jf. menneskerettighetsloven²⁷ (heretter forkortet mrl.) § 2, og skal ved motstrid gå foran norsk lov, jf. mrl. § 3. Det følger også uttrykkelig av pl. § 3 at loven skal gjelde med de begrensninger som følger av folkeretten. Dette fremkommer også av politiinstruksen (heretter forkortet pi.) § 3-1,6. ledd. Tjenesteutøvelsen om politiets bruk av makt, skal alltid være basert på respekt for de grunnleggende menneskerettigheter og det enkelte menneskets verdighet. Dette understreker at det på alle nivåer i nasjonal lovgivning i politiretten, er søkt å verne de grunnleggende menneskerettighetene. Konsekvensen av dette er at dersom en innbringelse etter politilovens bestemmelser strider mot bestemmelsene i de inkorporerte konvensjonene, vil dette være å anses som urettmessige innbringelser også etter norsk rett.

²⁵ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

²⁵ International Covenant on Civil and Political rights.

²⁶ Protocol no. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Securing Certain Rights and Freedoms other than those already included in the Convention and in the First Protocol Thereto.

²⁷ Lov 21 mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Jeg nevner at i henhold til de nevnte konvensjonsbestemmelsene, stilles det også et krav til at det foreligger lovhjemmel etter nasjonal rett for inngrep i de rettsgoder bestemmelsene beskytter. I kapittelet hvor jeg tar for meg den materielle adgangen til innbringelse, vil jeg også komme tilbake til betydningen av EMK's lovskrav for rettssikkerheten.

Forarbeidene til politiloven er Ot.prp.nr.22 (1994-1995), og Innst.O.nr. 44 (1994-1995). I forkant av proposisjonen var det ikke oppnevnt noe utvalg, men departementet bygget på tidligere utredninger fra Politirulleutvalget som avga to utredninger inntatt i NOU 1981:35 og NOU 1987:27.²⁸ I denne oppgaven vil jeg i hovedsak benytte forarbeidene for å belyse i hvilken grad hensynet til rettsikkerhet har stått sentralt ved utformingen av lovreglene. Jeg vil imidlertid også trekke forarbeidene inn som en tolkningsfaktor, der jeg i oppgaven belyser rekkevidden av de materielle regler i et rettssikkerhetsperspektiv. I så henseende vil også forarbeidene i Ot.prp.nr.31 (1970-1971) komme til anvendelse, da pl. § 8 er videreført fra tidligere lovgivning i straffeprosessloven.

Når det gjelder Høyesterettspraksis, er det få dommer på området, men jeg vil selvfølgelig trekke inn de dommer som jeg mener vil være relevante for oppgavens problemstilling.

Jeg finner også grunn til å nevne at etter pl. § 29 første ledd er Kongen gitt kompetanse til å fastsette en alminnelig tjenesteinstruks for politiet, og hvor «Politiinstruksen» er gitt i medhold av denne.²⁹ Politiinstruksen inneholder ulike bestemmelser om politiets virksomhet, og instruksen har utfyllende bestemmelser om politiets adgang til innbringelse. Politiinstruksen gir imidlertid intet selvstendig grunnlag for innbringelse utover, pl. §§ 8 og 9. Formålet med politiinstruksen var å gi interne direktiver for tjeneste og myndighetsutøvelsen, og dette var bakgrunnen for at politiinstruksen ikke ble kunngjort som forskrift jf. fvl. § 38,1. ledd, litra b.³⁰

²⁸ Jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 8 og 10.

²⁹ Se Alminnelig Tjenesteinstruks for politiet fastsatt ved Kronsprinsreg. Res. 22. juni 1990.

³⁰ Auglend mfl. (2004) s. 87.

1.4 Oppgavens videre oppbygning

I oppgavens kapittel to presenterer jeg et historisk tilbakeblikk på politiloven og rettsutviklingen innenfor politiretten. Jeg fremstiller bakgrunnen for gjeldende regler om innbringelse. Videre fremstiller jeg kort hvordan rettssikkerhetsperspektivet har påvirket utviklingen av de materielle reglene i politiloven.

I kapittel tre fremstiller jeg rettssikkerhetsbegrepet i vid og snever forstand, og presenterer hvilke sider av rettssikkerhetsbegrepet jeg ønsker å belyse i oppgaven.

I kapittel 4 har jeg vurdert innbringelse etter politilovens bestemmelser opp mot ordlyden av konvensjonsvernet etter EMK artikkel 5, TP 4 art. 2 og EMK artikkel 8. Videre har jeg tatt for meg konvensjonsvernet av innbringelse i forhold til hjemmelskravet, formålskravet og nødvendighets- og forholdsmessighetskravet vurdert opp mot politilovens bestemmelser. Jeg har videre pekt på rettssikkerhetsutfordringer underveis i fremstillingen av det overnevnte.

Kapittel 5 i oppgaven omhandler deler av det materielle innholdet i pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd. I dette kapittelet er formålet å peke på hensynet til forutberegnelighet, som en viktig del av rettssikkerhetshensynet gjennom å se på deler av innholdet i bestemmelsene.

I kapittel 6 tar jeg kort for meg politiets spesielle saksbehandlingsregler og klageordningen etter en innbringelse, sett i et rettssikkerhetsperspektiv.

I oppgavens siste kapittel og i oppgavens avslutning, har jeg kort trukket ut hovedlinjene i oppgaven og noen slutninger vedrørende innbringelsesadgangen etter pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd, sett i et rettssikkerhetsperspektiv.

2 Et historisk blikk på politiretten – bakgrunnen for gjeldende regler om innbringelse

Et historisk tilbakeblikk på politiretten, viser hvordan samfunnsutviklingen og et økt fokus på å lovregulere utførelsen av polititjenesten, har ført til at de materielle sider av polititjenesten er langt mer lovregulert enn tidligere. Relevant for oppgaven er i hvilken grad de store endringene i lovverket, har ført til at borgernes rettssikkerhet kan anses bedre ivaretatt hva gjelder politiets innbringelsesadgang etter pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd.

Jeg nevner først at tidligere politilovgivning i Norge har båret preg av å være en organisatorisk og administrativ rammelovgivning. I politiloven av 1927 var politiet organisert delvis kommunalt og delvis statlig.³¹ Politiloven av 1927 ble avløst av en ny politilov i 1936. Hovedformålet med denne nye loven var å lovfeste en organisatorisk endring, hvor politiet skulle gjøres til en statsetat fullt ut. 1936 loven la til rette for et mer enhetlig styrt politikorps og en mer ryddig politiorganisasjon.³²

De materielle sidene ved politiets arbeid og virksomhet var viet liten oppmerksomhet i loven fra 1936. Det var imidlertid lagt til grunn i norsk rett at politiet, for å opprettholde den offentlige ro og orden og for å hindre lovbrudd, hadde en sedvanerettslig myndighet til å treffe nødvendige tiltak. Dette sedvanerettslige kompetansegrunnlaget ble betegnet som generalfullmakten.³³ Generalfullmaktens grenser var imidlertid ikke avklart og grensene var omdiskutert. Dette til tross for at eksistensen av fullmakten var akseptert av Høyesterett

³¹ Jf. Ot.prp.nr.22. (1994-1995) s. 7.

³² Auglend mfl. (2004) s. 53.

³³ Jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 9.

ved flere anledninger.³⁴ I tillegg fungerte lokale politivedtekter som utfyllende kompetansegrunnlag på de ulike stedene i Norge.³⁵

I 1976 ble det nedsatt et politirolleutvalg som skulle utrede den gangens lovverk. Politirulleutvalget ga sine utredninger i 1981 og i 1987.³⁶ I 1981 kom utvalget til at mangelen på det materielle lovverket ikke hadde reist store problemer i praksis. Utvalget pekte også på at en materiell lov, i så fall måtte inneholde mange rettslige standarder som ga begrenset veiledning i praksis.³⁷ Utvalget var skeptiske til å regulere politiets bruk av skjønn. Utvalget ville likevel anbefale at spørsmålet om en materiell lov ble utredet nærmere, og at man ved en eventuell lov burde presisere generalfullmakten i loven slik at hjemmelsgrunnlaget ble klarere.³⁸

Utredningsarbeidet for den nye loven startet i 1989. Justisdepartementet tok utgangspunkt i politirolleutvalgets analyse av politiets oppgaver og rolle.³⁹ Det ble ved Ot.prp.nr.22 (1994-1995) fremmet et nytt forslag til politilov. Det fremgår at et av hovedhensynene ved loven var å få lovfestet politiets fullmakter til å håndheve ro og orden. Departementet fremhevet at dette først og fremst burde gjøres av hensyn til rettssikkerheten.⁴⁰ Samtidig ble det pekt på vanskelighetene med å gi et detaljert regelverk, og at bestemmelsene derfor burde gis i generell form. Politiloven ble vedtatt 4. august 1995 og loven trådte i kraft 1. oktober 1995.

³⁴ Auglend (1988) Utkast til alminnelig tjenesteinstruks med motiver s. 98-99.

³⁵ Auglend mfl. (2004) s. 53.

³⁶ Jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 8. Se NOU 1981:35 og NOU 1987:27.

³⁷ Jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 10. Se NOU 1981:35 s. 84

³⁸ Se NOU 1981:35 s. 84 og Auglend (1988) Utkast til alminnelig tjenesteinstruks med motiver s. 64.

³⁹ Auglend mfl. (2004) s. 55.

⁴⁰ Jf.Ot.prp.nr.22. (1994-1994) s.10.

Når det gjelder adgangen til innbringelse etter pl. § 8 har lovfestingen av denne hatt en annen og tidligere utvikling enn de øvrige sidene av generalfullmakten. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av bestemmelsen om innbringelse som fulgte av straffeprosessloven av 1981 § 191. Den bestemmelsen var igjen i hovedsak en videreføring av § 250 a, som ved lovendring kom inn i straffeprosessloven av 1887 i 1971. Det ble den gang uttrykt at det hersket atskillig uklarhet med hensyn til hvilke forføyninger politiet kunne sette i verk som ledd i ordenstjenesten.⁴¹ Det ble pekt på at den innbragte trengte en klar lovbestemmelse å forholde seg til.⁴²

Strpl. § 191 hadde et klart formål om å lovhjemle innbringelsesadgangen for politiet. Innbringelsesadgangen ble ansett å passe dårlig inn i straffeprosessloven, da bestemmelsen ikke prinsipielt var av straffeprosessuell karakter. Bestemmelsen var ansett slik at den burde vært plassert i en politilov, men 1936 loven var av organisatorisk karakter og bestemmelsen passet ikke inn i dette lovverket heller.⁴³ Da det ble vedtatt en egen lov om politiet og de materielle hjemlene skulle lovfestes, var det naturlig at bestemmelsen i strpl. § 191 ble overført til pl. § 8.⁴⁴

Pl. § 9 er en videreføring av § 20 i den opphevede lov om løsgjengeri, betleri og drukken-skap av 31. mai 1900 (løsgjengerloven)⁴⁵ Løsgjengerloven ga hjemmel for tiltak som frihetsberøvelse for tiggere, omstreifere, løsgjengere og berusede personer. § 20 i løsgjengerloven skulle klart ivareta politimessige hensyn, og innbringelse etter § 20 i løsgjengerloven utgjorde en betydelig del av politiets arbeid på ordenssektoren.⁴⁶ Bestemmelsen hadde der-

⁴¹ Jf. Ot.prp.nr.31 (1970-1971) s. 17.

⁴² Jf. Ot.prp.nr.31 (1970-1971) s. 20.

⁴³ Jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 20.

⁴⁴ Jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s.20.

⁴⁵ Jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s.20- 21.

⁴⁶ Jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 21.

for en naturlig plassering i politiloven av 1995. Bestemmelsen ble opphevet med hjemmel i pl. § 32 og videreført til pl. § 9.

Oppsummeringsvis vil jeg fremheve at det fremgår av forarbeidene at rettssikkerhetshensyn, herunder legalitetsprinsippet, talte for at reglene om politiets organisasjon og inngripen av politiet skulle forankres i formell lov og ikke bygge på et sedvanerettslig grunnlag.⁴⁷ En lovfesting av de tidligere ulovfestede reglene, ville kunne bidra til en mer forut beregnelig rettstilstand og også kunne bidra til mindre forskjellsbehandling. Andre viktige hensyn bak lovgivningen var også at tjenestemennene mer effektivt og målrettet kunne forholde seg til lovverket. Den nye lovgivingen skulle formalisere, samle, klargjøre og presisere gjeldende rett. Loven skulle bli et arbeidsverktøy for politiet, som det skulle være enklere å forholde seg til.⁴⁸

Rettssikkerheten har fått en styrket plass i lovverket, men i hvilken grad rettssikkerheten i realiteten er ivaretatt, er det jeg vil forsøke å belyse senere i denne oppgaven.

⁴⁷ Auglend mfl.(2004) s. 56.

⁴⁸ Auglend mfl.(2004) s. 56.

3 Rettssikkerhetskravet i politiretten

Rettssikkerhet var, allerede under utformingen av grunnloven, et sentralt rettslig og politisk spørsmål. Forvaltningens stadig økende myndighet til å gripe inn ovenfor borgerne, har satt rettssikkerheten på agendaen i etterkrigstiden og frem til i dag.⁴⁹ Det finnes ingen generell lov i Norge som skal ivareta rettssikkerheten. Rettssikkerheten fungerer som et overordnet hensyn og oppstilles som et ideal, som alltid bør søkes opprettholdt.⁵⁰ Politiloven nevner eksplisitt rettssikkerheten i sin målangivelse, og begrepet har i loven fått en generell utforming uten å presiseres nøyaktig.

Problemstillingen i oppgaven krever en presisering av hvilket meningsinnhold jeg vil legge i begrepet rettssikkerhet. Ordet brukes gjerne på flere måter og i flere sammenhenger. Rettssikkerheten kan forstås i vid forstand, hvor rettssikkerhetsbegrepet omfatter samfunnets rettssikkerhet.⁵¹ På individnivå er kjernen i begrepet «rettssikkerhet» knyttet til kravet om at det enkelte individ skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, og at man skal som borger kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare egne rettslige interesser.⁵²

Rettssikkerhetsbegrepet på individnivå er det rettssikkerhetsbegrepet jeg ønsker å behandle i min oppgave. Innbringelse etter politiloven er et inngrep i den personlige frihet, og det jeg ønsker å belyse i oppgaven er i hvilken grad rettsikkerheten til den som innbringes er ivare tatt.

⁴⁹ Eskeland (1989) s. 23.

⁵⁰ Jf. NOU 2009:15 punkt 7.

⁵¹ Jf. NOU 2009:15 punkt 7.

⁵² Jf. NOU 2009:15 punkt 7.

Rettsikkerhetsbegrepet kan deles inn i materiell rettssikkerhet og prosessuell rettssikkerhet. Jeg vil i oppgaven belyse deler av den materielle og den prosessuelle rettssikkerheten.

Med materiell rettssikkerhet sikter jeg overordnet til avgjørelsens innhold.⁵³ Kjernen her er at det stilles krav om at det enkelte individ skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, og at man som borger skal kunne forutberegne sin rettsstilling. Det er imidlertid grunn til å understreke at dette ikke innebærer et vern mot inngrep i seg selv. Hjemlene for innbringelse etter pl. §§ 8 og 9 danner rammen for hva som er et rettmessig inngrep. Jeg vil ikke foreta en fullstendig redegjørelse for hvor langt bestemmelsene rekker som inngrepshjemler. Jeg vil imidlertid se på spørsmålet om i hvilken grad politilovens bestemmelser om innbringelse berører og eventuelt er utformet, slik at de ivaretar de hensyn og vilkår som stilles til inngrep i den personlige frihet etter EMK. Dette er interessant i et rettssikkerhetsperspektiv, selv om EMK ved eventuell motstrid går foran politiloven. Dette er interessant da jeg finner det temmelig klart at det er en rettsikkerhetsutfordring i form av større risiko for «overgrep og vilkårlighet» i det praktiske liv, dersom de norske reglene ikke gjenspeiler de krav til innhold og vurderinger som må gjøres etter EMK. En stor del av fremstillingen vil derfor være å se på de aktuelle bestemmelsene i EMK og belyse de generelle krav som der stilles til avgjørelsens innhold, og vurdere disse opp mot innbringelsesadgangen etter politiloven. Inn under den materielle delen av rettssikkerhetskravet vil jeg også ha en særskilt fremstilling av i hvilken grad hensynet til forutberegnelighet, som er et viktig rettssikkerhetshensyn, er ivaretatt ved politilovens regler om innbringelse.

Den prosessuelle rettssikkerheten stiller krav til hvordan en avgjørelse blir truffet.⁵⁴ Prosessuell rettssikkerhet omfatter saksbehandlingsreglene for hvordan et vedtak fattes, samt og

⁵³ Jf. NOU 2009:15 Punkt 7.

⁵⁴ NOU 2009:15 punkt 7.1.

hvordan kontrollen og overprøvingen av en avgjørelse ivaretas.⁵⁵ Dette er viktige rettsikkerhetsgarantier, da de skal bidra til å sikre at de inngrep som rent faktisk blir truffet skjer innenfor det tillatte. Borgerne skal ha en sikkerhet for at avgjørelser kan bli overprøvd og kontrollert. Jeg vil i oppgaven omhandle de særskilte saksbehandlingsregler og klageregler, som gjelder ved innbringelse.

Jeg finner i denne sammenheng grunn til å nevne at lovgiver i pl. § 1 har gitt en bestemmelse hvor politiets ansvar og mål fastsettes, og hvor det i bestemmelsens andre ledd fremkommer at «politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig» Politiet setter som et overordnet mål at rettssikkerheten til borgerne skal søkes fremmet gjennom politiets arbeid.

Etter ordlyden i pl. § 1 fremkommer det således at politiet skal være en del av den samlede innsats for å befeste borgernes rettssikkerhet. Målangivelsen etter norsk rett er i samsvar med FN's politi-etiske kodeks, hvor polititjenestemenn til enhver tid bla skal «tjene samfunnet ved å beskytte alle personer mot lovstridige handlinger i samsvar med det betydningsfulle ansvaret som er nødvendig i deres yrke».⁵⁶ Kjernen i rettssikkerhetsbegrepet er vernet om den personlige sikkerhet. Dette innebærer vernet om anslag mot liv, helse og eiendom. Politiet er med sin myndighet og sitt aksjonspotensial, det organet, som det som er best skikket til å gi beskyttelse mot slike krenkelser.⁵⁷ I henhold til ordlyd og forarbeider kan det tyde på at rettssikkerhetsvernet etter pl. § 1 omhandler rettssikkerheten i vid forstand og at dette rettssikkerhetsbegrepet omfatter rettssikkerheten til samfunnet som sådan. Politiet skal etter målangivelsen sikre rettssikkerheten for samfunnet, og sørge for at samfunnet og borgerne som sådan skal sikres fra ordensforstyrrelser, forulemping av andre osv.

⁵⁵ NOU: 2009:15 punkt 7.1.

⁵⁶ Jf. Ot.prp.nr.22. (1994-1995) s. 13.

⁵⁷ Jf. Ot.prp.nr.22. (1994-1995) s. 13.

ved å ha myndighet til å innbringe etter pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd. Slik jeg ser det har derfor formålet om å styrke rettssikkerheten i pl. § 1, liten selvstendig betydning for hvordan jeg ønsker å bruke rettssikkerhetsbegrepet i oppgaven.

4 Menneskerettighetenes konvensjonsvern mot innbringelse og forholdet til pl. §§ 8 og 9, 1- 3. ledd

4.1 Innledning

Det er klart at borgernes vern mot innbringelse fra myndighetenes side også kan berøre grunnleggende menneskerettigheter.

Som nevnt innledningsvis i oppgaven, vil jeg se på innbringelse i forhold til vernet om «Bevegelsesfriheten» i TP. 4. art. 2, vernet om «Retten til frihet og sikkerhet» etter EMK artikkel 5 og «Retten til respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondanse» etter EMK artikkel 8. De nevnte bestemmelser i EMK er inkorporert i norsk lov, jf. mrl. § 2, og skal ved motstrid gå foran norsk lov, jf. mrl. § 3. Det følger også uttrykkelig av pl. § 3 at loven skal gjelde med de begrensninger som følger av folkeretten.

Menneskerettighetene kan sees på som et rettssikkerhetskrav i seg selv.⁵⁸ Det er i en fremstilling av innbringelsesadgangen i et rettssikkerhetsperspektiv, grunn til å se på menneskerettighetenes konvensjonsvern mot innbringelse. Som det fremgår under fremstillingen av rettssikkerhetsbegrepet, vil jeg her særlig se på spørsmålet om i hvilken grad innbringelse etter politiloven griper inn i rettsgoder som er beskyttet av konvensjonen. Videre vil jeg se på om politilovens bestemmelser er utformet slik at de ivaretar de vilkår som rettferdiggjør inngrep i den personlige frihet etter EMK og belyse rettssikkerhetsutfordringer underveis. Slik jeg vil komme tilbake til er det, forutsatt at de nevnte artikler i EMK kommer til anvendelse, tre grunnleggende krav til hjemmel, formål og nødvendighet for at et inngrep skal

⁵⁸ Jf. NOU 2009:15 punkt 7.1.

kunne skje.⁵⁹ I et rettssikkerhetsperspektiv er det interessant å belyse hva som ligger i disse begrensningene, og hvilke skranker dette vil innebære for innbringelse etter politiloven. Samtidig er det etter min mening åpenbart en rettssikkerhetsutfordring at det vil være større risiko for «overgrep og vilkårlighet» i det praktiske liv, dersom de norske reglene i politiloven ikke uttrykkelig, utover den generelle bestemmelsen i pl. § 3 om forrang for folkeretten, gjenspeiler de krav til innhold og vurderinger som må gjøres etter EMK.

4.2 Virkeområde til EMK ved innbringelse – vil innbringelse kunne krenke rettsgoder beskyttet etter konvensjonen?

EMK artikkel 5 beskytter individets rett til frihet og sikkerhet. Retten til personlig frihet anses som en av de klassiske menneskerettighetene.⁶⁰

Bestemmelsens nr. 1 fastslår det klare utgangspunkt; «Everyone has the right to liberty and security of person» I denne sammenhengen refererer ordlyden ved «liberty» seg til den fysiske bevegelsesfriheten. Bestemmelsen angir så vilkårene for når frihetsberøvelse likevel kan skje i henhold til konvensjonen. Frihetsberøvelse etter denne bestemmelsen, omhandler faktiske handlinger rettet mot enkeltpersoner. Ved en frihetsberøvelse, oppstiller bestemmelsen i nr. 2-5 prosessuelle krav som anses om rettssikkerhetsgarantier, og ved ulovlig frihetsberøvelse skal det etter nr. 4 og 5 skje en reparasjon.

Den fjerde tilleggsprotokoll til EMK, TP 4 artikkel 2, verner mot innskrenkninger i «freedom of movement». Ordet «movement» omhandler alle former for forflytning, uavhengig av hvor vedkommende ønsker å bevege seg. Grensen for frihetsberøvelse begrenses nedad

⁵⁹ Aall (2007) s. 282.

⁶⁰ Aall (2007) s. 275.

mot vernet etter TP 4 art. 2 og innskrenkinger i bevegelsesfriheten. Dersom det foreligger frihetsberøvelse, er det artikkel 5 som kommer til anvendelse. Jeg nevner allerede her at formålene som kan rettferdiggjøre inngrep i bevegelsesfriheten, er mye videre enn de formålene som forsvarer en frihetsberøvelse. Vernet etter TP 4 art. 2 stiller heller ikke de samme prosessuelle kravene som etter EMK artikkel 5. Disse forskjellene har bakgrunn i de to ulike styrkene av inngrepene. Det som skiller bestemmelsene er ikke kvalitative forhold, men kvantitative.

En innbringelse vil innebære at politiet bringer inn en person til politistasjonen, og dette vil klart være å begrense bevegelsesfriheten til denne. Vernet etter TP 4 artikkel 2 slår inn. Det er mer uklart om et administrativt inngrep, som innbringelse etter politiloven §§ 8 og 9 i visse tilfeller heller anses som en frihetsberøvelse etter konvensjonens artikkel 5. Det vil jeg behandle i det følgende. Forarbeidene til politiloven har ikke sagt noe om dette.

I EMD dommen *Engel and Others vs. Netherland*, hvor flere vernepliktige ble idømt disiplinærstraff, fastslo retten at det beror på en samlet vurdering hvorvidt et tiltak er en frihetsberøvelse eller ikke.⁶¹ Dommen fastslo at normale forhold innenfor det militære, og lett og skjerpet arrest ikke var å kunne anses som frihetsberøvelse. Det ble på den andre siden fastslått at streng arrest, anbringelse til disiplinæranstalt og innesperring i celle ble ansett som frihetsberøvelse. En innbringelse etter politilovens bestemmelser kan i gitte tilfeller karakteriseres som en lett arrest.

Engel kriteriene ble videreført i EMD *Guzzardi vs. Italy*.⁶² I dette tilfelle ble en person, mistenkt for mafiavirksomhet, forvist til en fangeøy med begrenset bevegelsesfrihet og meldeplikt for politiet to ganger daglig. Personen hadde begrenset mulighet for sosial om-

⁶¹ Av 8. Juni 1976, application no. 5100/71.

⁶² Av 6. November 1980, application no. 7367/76.

gang, anskaffelse av arbeid og mulighet for å kunne treffe familien sin. Domstolen kom her frem til at det forelå en frihetsberøvelse. Domstolen uttalte her at forskjellen mellom frihetsberøvelse og frihetsinnskrenkning er et spørsmål om grad eller intensitet. Retten uttalte at det må foretas en konkret vurdering ut fra tiltakets art, lengde, virkning og gjennomføring.⁶³

I EMD Guenat vs. Switzerland ble en mann i psykisk ubalanse innbragt til politistasjonen i 1 time og 45 minutter.⁶⁴ Mannen ble ikke innsatt i arrest og innbringelsen hadde et klart hjelpeformål. Dette ble ikke ansett å være en frihetsberøvelse. I EMD Witold Litwa vs. Polen ble en innbringelse som varte i 6 timer og 30 minutter ansett som en frihetsberøvelse.⁶⁵ I EMD Novotka mot Slovakia, ble en mann innbragt til arrest for identitetskontroll.⁶⁶ Mannen var innbragt i 55 minutter fra anholdelse til løslatelse. Slovakia fikk ikke medhold i at inngrepet var for kort til å utgjøre en frihetsberøvelse.

I henhold til pl. § 8,2. ledd har lovgiver fastsatt en absolutt frist, hvor innbringelsen ikke skal opprettholdes lenger en nødvendig og ikke utover fire timer. En innbringelse kan være særdeles kortvarig og innbringelsen kan opphøre etter noen minutter, mens det i andre tilfeller kan være slik at innbringelsen ikke opphører før den absolutte fristen på fire timer. Det er også varierende hvorvidt den innbragte innsettes i arrest eller ikke. Ut ifra ovennevnte praksis fra EMD, kan det tyde på at innbringelse etter pl. § 8 kan synes å være et grensetilfelle for hvorvidt en innbringelse anses som en frihetsberøvelse etter konvensjonen. Det samme gjelder etter politiloven § 9,3. ledd hvor det fremgår at den innbrakte kan holdes inntil han er edru, hvilket etter omstendighetene kan ta mer enn 6 timer og 30 minutter. Det hevdes at det samlet sett er forsvarlig å omhandle korte frihetsinngrep, som en innskren-

⁶³ Aall (2007) s. 272.

⁶⁴ Av 10. April 1995, application no. 24722/94.

⁶⁵ Av 4. April 2000, applicaton no. 26629/95.

⁶⁶ Av 4. November 2003, application no. 47244/99.

king av bevegelsesfriheten jf. TP 4 artikkel 2. Dette er imidlertid ikke opplagt, og noen teoretikere hevder at enhver innbringelse skal sees på som en frihetsberøvelse.⁶⁷

Min vurdering på bakgrunn av dette, vil være at en innbringelse i det minste vil være et inngrep i bevegelsesfriheten. Etter omstendighetene vil jeg ikke utelukke at det også kan bedømmes som en frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5.

Når det gjelder EMK artikkel 8 verner den retten til respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondanse.

Enhver har i henhold til EMK artikkel 8 rett til respekt for sitt privatliv, sitt familieliv, hjem og korrespondanse. Dette er en menneskerettighet som favner vidt. «Privatlivet» er en vid angivelse av den vernede interessen. I EMD Goodwin vs. the UK uttalte EMD at personlig autonomi og beskyttelse av egen personlig og individuell sfære var essensielt for hva EMK artikkel 8 vil beskytte.⁶⁸ Bestemmelsen har utviklet seg dynamisk og fanger flere gråsoner omkring vernet etter bestemmelsens utforming.⁶⁹ Det er retten til privatliv som er av interesse i forhold til spørsmålene om innbringelse.

En innbringelse etter politiloven innebærer at politiet tar med seg den innbragte til politistasjonen. Innbringelsen er et inngrep i privatlivet, og dette må i utgangspunktet kunne falle inn under vernet etter EMK artikkel 8. En frihetsberøvelse omfattet av EMK artikkel 5, vil imidlertid også kunne påvirke en persons rett til privatliv og familieliv. Dersom en innbringelse anses å være en frihetsberøvelse, er utgangspunktet at EMK artikkel 5 er lex

⁶⁷ Fredriksen. «Men er det rett?» Om politiet og menneskerettighetene. Forskningskonferansen. s. 62.flg.

⁶⁸ Av 7. November 2002, application no. 28957/95 se para 90.

⁶⁹ Høstmælingen (2007) s. 215.

specialis i forhold til EMK artikkel 8.⁷⁰ I en eventuell klagesak vedrørende en frihetsberøvelse vurdert etter EMK artikkel 5, vil med dette ikke klagen reise selvstendige spørsmål i forhold til EMK artikkel 8. Dersom innbringelsen anses å være en begrensning i bevegelsesfriheten jf. TP 4 art. 2, vil også denne begrensingen etter omstendighetene kunne utgjøre et inngrep i en persons rett til respekt for familie- og privatliv.⁷¹

Min oppsummering av dette er at innbringelse som tidligere nevnt, i det minste vil være et inngrep i bevegelsesfriheten, og etter omstendighetene vil jeg ikke utelukke at det også kan bedømmes som en frihetsberøvelse. På bakgrunn av at det kan synes som at EMK artikkel 5 og TP 4 art. 2 verner om de samme rettighetene som EMK artikkel 8 ved en innbringelse, vil min konklusjon være at EMK artikkel 8 på bakgrunn av prinsippet om *lex specialis*, neppe kommer til anvendelse. Med dette vil jeg i fortsettelsen i oppgaven begrense meg til å vurdere EMK artikkel 5 og TP 4 art. 2 opp mot innbringelsesbestemmelsene i pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd.

4.3 Hjemmelskravet

I henhold til ordlyden i EMK artikkel 5 skal et inngrep i de vernede interessene, være «in accordance with a procedure prescribed by law». Lovkravet understrekes ytterligere i EMK artikkel 5, ved at termen «lawful» er brukt i henvisning til alle inngrepene som er positivt angitt i bestemmelsens litra a-f. Lovkravet fremkommer også direkte av TP 4 art. 2. Lovkravet i de internasjonale konvensjonene er en henvisning til nasjonal lov. Dette gjenspeiler maktfordelingsprinsippet mellom myndighetsgrenene, ved at den folkevalgte lovgiver setter premissene for hvilke inngrep som kan foretas.⁷²

⁷⁰ Jf. Kjølbros (2010) s. 612.

⁷¹ Jf. Kjølbros (2010) s. 612.

⁷² Aall (2007) s. 96.

Konvensjonens lovskrav stiller således krav om at eventuelle inngrep i rettighetene må, for å være tillatt, skje med grunnlag i og i samsvar med nasjonal rett.⁷³ Videre stiller konvensjonen noen kvalitative krav til rettsgrunnlaget, som kan gi grunnlag for inngrepet. Rettsreglene skal være tilgjengelige, de skal være tilstrekkelig klare og presise, og rettsstilstanden skal være forutsigbar. Kravet til klarhet innebærer at reglene må være tilstrekkelig presise til at det er mulig for borgerne, om nødvendig med passende bistand, og ha en rimelig mulighet til å forutberegne sin stilling.⁷⁴ Dette innebærer at et inngrep som bygger på et rettsgrunnlag hvor borgeren må være forberedt på alt, ikke vil være tilstrekkelig.

Det er på det rene at politiloven, som formelt vedtatt lov, gir adgang til å innbringe. I utgangspunktet er således kravet om forankring i norsk rett oppfylt. Som jeg tidligere har redegjort for, har lovfesting av det materielle innholdet vært en stor del av rettsutviklingen innenfor politiretten. I tidligere politilovgivning var inngrepsadgangen i politiretten basert på et sedvanerettslig grunnlag gjennom generalfullmakten. I EMD *Sunday Times vs. UK*, ble det fastslått at lovkravet etter EMK, også omfatter hjemler med fundament i sedvane, rettspraksis og administrativ praksis, slik at hjemmelskravet ved tidligere politilovgivning også tidligere må anses å ha vært oppfylt.⁷⁵

Det er på det rene at politiloven også må anses som tilgjengelig og offentlig kjent, og at kravet etter konvensjonen på dette punktet er oppfylt.

Det som problematiseres er hvorvidt deler av det materielle innholdet i politiloven og den vide skjønnsadgangen i politiloven, kvalifiserer som tilstrekkelig klar lovhjemmel etter konvensjonen. Denne delen av drøftelsen har jeg valgt å skille ut til egen behandling i ka-

⁷³ Kjølbros (2010) s. 277.

⁷⁴ Kjølbros (2010) s. 278

⁷⁵ Av 26.04.1979, application no. 6538/74 se para 47.

pittel 5, under overskriften «hensynet til forutberegnelighet – legalitetsprinsippet og klarhetskravet»

4.4 Formålene angitt i EMK som kan begrunne inngrepet og forholdet til politiloven

Etter de internasjonale bestemmelsene, skal også alle inngrep som foretas være i henhold til bestemmelsenes formål. Dersom innbringelsen etter politiloven ikke ivaretar ett av de angitte formål i konvensjonen, er dette konvensjonsstridig.

Innbringelse etter politiloven foretas som et ledd i politiets ordenstjeneste. Innbringelse etter pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd har et klart samfunnsmessig ordensformål og skal kunne brukes i løsningen av et ordensoppdrag. Ved en innbringelse skal polititjenestepersonen alltid spørre seg hvilket formål den konkrete innbringelsen skal søke å nå.

Formålene som søkes nådd med en innbringelse etter pl. § 8 er å stanse forstyrrelse av den offentlige ro og orden, den lovlige ferdsel eller for å forebygge dette. I bestemmelsens nr. 3 er formålet å skaffe identiteten til vedkommende politiet har med å gjøre på det rene. Det siste formålet i pl. § 8 er et etterforskningsmessig formål. Formålene etter pl. § 9 er å innbringe berusede personer av ordensmessige hensyn, og innbringe personer med et hjelpeformål, da de kan være en fare for seg selv.

Forutsatt at innbringelse etter pl. §§ 8 og 9 anses som en frihetsberøvelse etter EMK art. 5, er spørsmålet om de formål som kan begrunne innbringelse i norsk rett er ett av formålene angitt i litra a til f i artikkelen.

Når det gjelder politiloven § 8, så er det EMK artikkel 5 bokstav b, som eventuelt kan rettferdiggjøre inngrepet. I henhold til EMK artikkel 5 bokstav b vil det foreligge en lovlig frihetsberøvelse, dersom en person berøves sin frihet for å sikre at en forpliktelse forskrevet ved lov oppfylles. Formuleringen omfatter forpliktelser som er spesifikke og konkrete.⁷⁶ Forpliktelsen må påhvile personen på tidspunktet for frihetsberøvelsen. I det forpliktelsen anses oppfylt, bortfaller grunnlaget for frihetsberøvelsen jf. EMK artikkel 5.⁷⁷

Etter norsk rett, anses det som en lovpålagt plikt å unnlate å forstyrre den offentlige ro og orden, etterkomme politiets pålegg og å oppgi personalia til politiet. Jeg finner det rimelig klart at innbringelse ut ifra disse formål tilfredsstiller konvensjonens formålsskrav. Etter pl. § 8,1. ledd nr. 4 kan politiet innbringe en person som påtreffes på, eller i umiddelbar nærhet av et sted hvor det har vært begått en forbrytelse. Ved slike tilfeller kan man ikke si at den innbragte har brutt noen lovpålagt plikt, og det kan tyde på at dersom innbringelse etter pl. § 8,1. ledd nr. 4 anses som en frihetsberøvelse, vil dette kunne være konvensjonsstridig, og således ikke kunne brukes som hjemmel for innbringelse jf. mrl. § 2.

Når det gjelder innbringelse av berusede etter politiloven § 9, så er det EMK art 5 nr. 1. litra e som er særlig aktuelt å vurdere. Etter bestemmelsen kan det med hjemmel i lov foretas en lovlig frihetsberøvelse av alkoholister. I EMD Witold Litwa mot Polen ble frihetsberøvelse ovenfor berusede personer prøvd.⁷⁸ I dommen ble innbringelsen som varte i 6 timer og 30 minutter, ansett som en frihetsberøvelse jf. EMK artikkel 5 nr. 1. litra e. I den aktuelle sak var det et spørsmål vedrørende tolkningen av ordlyden. Ordet «alkoholist» ble tolket i sammenheng med de andre opplistede tilfellene. Med støtte i ordlyden og forarbeidene, fastsatte EMD at bestemmelsen ga grunnlag for å frihetsberøve også berusede. Det avgjørende var ikke hvorvidt personen var diagnostisert med det medisinske begrepet «alkoho-

⁷⁶ Kjølbros (2010) s.292.

⁷⁷ Kjølbros (2010) s. 293.

⁷⁸ Av 04.05.2000, application no. 26629/95.

list» men det avgjørende var personens atferd under alkoholpåvirkningen. Dommen legger stor vekt på behovet for inngripen, og at andre mindre inngripende tiltak enn frihetsberøvelse måtte være forsøkt og funnet utilstrekkelig. Dette er avgjørende for norsk rett og tolkningen av pl. § 9, som er å regnes som forenlig med konvensjonen etter denne utvidende tolkningen av EMK art. 5 nr. 1 litra e.

Forutsatt at innbringelsen anses som et inngrep i bevegelsesfriheten i TP 4 art 2, er det tilsvarende som ved frihetsberøvelse, et spørsmål om inngrepet er i samsvar med formålene som kan begrunne inngrepet. Artikkelen angir hensynet til nasjonal sikkerhet, offentlig trygghet, opprettholdelse av samfunnsordenen, forebyggelse av forbrytelser, beskyttelse av helse og moral og beskyttelse av andres rettigheter og friheter som legitim begrunnelse for frihetsberøvelse etter konvensjonen. Innbringelse etter pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd vil i ulike tilfeller kunne ivareta hensynet til offentlig trygghet og opprettholdelse av samfunnsordenen, beskytte helse og moral og andres rettigheter og friheter. Jeg kan med dette ikke se forholdet til politiloven som problematisk.

Jeg vil belyse de generelle utgangspunkter ovenfor med noen eksempler. Et eksempel hvor innbringelse kan være formålstjenlig jf. pl. § 8,1. ledd er hvor en person skriker, skråler og opptrer skremmende for omgivelsene i en offentlig park hvor allmennheten ferdes. I dette tilfelle vil det av hensyn til samfunnet og det faktum at samfunnet skal beskyttes fra å forstyrres på denne måten, være aktuelt å innbringe vedkommende for at forstyrrelsen skal opphøre. Dersom personen i parken ikke lenger forstyrrer den offentlige ro og orden, og det ikke er fare for at vedkommende vil begynne å forstyrre på ny, vil ikke innbringelsen lenger være formålstjenlig.

Et annet eksempel kan være at politiet påtreffer en som drikker på offentlig sted.⁷⁹ Da vedkommende ikke har med seg identifikasjonspapirer, og ikke vil oppgi personalia, vil det være formålstjenlig å innbringe personen for å bringe identiteten på det rene jf. pl. § 8,1. ledd nr. 3 for å kunne bøtelegge vedkommende. Et slikt tilfelle var oppe til prøve i *Vasileva vs. Denmark* hvor en 67 år gammel kvinne ble innbragt til politistasjonen, da kvinnen i en billettkontroll nektet å oppgi personalia til billettkontrolløren og senere nektet å oppgi personalia til den tilkalte politipatruljen. I dommen fastlegger EMD at formålet med å innbringe kvinnen var å identifisere kvinnen, for å kunne forfølge en administrativ bot.⁸⁰ I dommen fastlegger EMD at formålet med innbringelsen var legitim. Dommen vil bli belyst senere i oppgaven, da det etter andre vilkår ble konstatert krenkelse i saken.

Et tredje eksempel kan være at politiet får melding om at det er tagget på en skole. Da politiet ankommer skolen, er det en gruppe med fem ungdommer på stedet. Ungdommene skylder på hverandre i forhold til hvem som har tagget, og etter forholdene utpekes det ikke noen bestemt som mistenkt. I dette tilfellet kan det etter pl. § 8,1. ledd nr. 4 være formålstjenlig å innbringe de fem ungdommene for nærmere undersøkelser rundt forholdet, og for å sjekke folk inn eller ut av saken. Forutsatt at innbringelsen er å anses som en frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5, vil en slik innbringelse kunne være konvensjonsstridig. I henhold til EMK artikkel 5 nr. 1 litra b kan en person berøves sin frihet for å sikre oppfyllelse av en lovpålagt plikt. I dette tilfelle vil noen av ungdommene være vitner og ikke ha noe å gjøre med skadeverket. Disse vitnene vil ikke ha noen lovpålagte plikter og innbringelsen, til tross for at den kan være formålstjenlig, vil med dette kunne være å anses som konvensjonsstridig.

Det kan også være formålstjenlig med en innbringelse, dersom politiet kommer over en sterkt beruset person i en grøftekant midt på vinteren. I dette tilfellet vil det være av hensyn

⁷⁹ Se Lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven) av § 8-9.

⁸⁰ Se EMD *Vasileva vs. Denmark* (2003), application no.52792/99 para 39.

til den berusede personen som innbringes, at vedkommende innbringes til arresten hvor vedkommende kan sove ut rusen jf. pl. § 9,1. ledd.

En innbringelse skal etter konvensjonen ha et lovlig formål og de lovlige formålene er angitt i EMK artikkel 5 litra a-f. En innbringelse skal aldri alene begrunnes med pønale hensyn. Dette understrekes også i *Vasileva vs Denmark*.⁸¹ Innbringelse som et rent pressmiddel er ei heller lovmessig. Etter norsk rett er ei pønale hensyn legitime formålsangivelser. Dette har støtte i Rt. 1981 s. 1. I dette tilfellet kunne det ikke utelukkes at to innbragte arrestanter hadde oppfattet situasjonen slik, at de skulle holdes lenger i arrest dersom de ikke vedtok et utstedt forelegg. Retten mente at innbringelsen ble oppfattet av de to innbragte, som et rent pressmiddel. Foreleggene ble på bakgrunn av dette opphevet. I eksempelet fra innledningen ble kvinnen innbragt, til tross for at kvinnen oppga personalia ute på stedet. Politiet uttalte at; «de ikke skulle gjøre det lett for kvinnen» Innbringelsen var med dette ikke i henhold til hverken konvensjonens eller i henhold til politiloven formålstjenlig.

4.4.1 Oppsummering

Formålene i konvensjonen og politiloven kan med bakgrunn i overstående redegjørelse se ut til å være forenelige, foruten frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 jf. pl. § 8,1. ledd nr. 4. Formålet med en innbringelsen skal i et hvert tilfelle være i henhold til et av de opplistede formålene, for å anes som legitim. En rettssikkerhetsutfordring som kan oppstå i vurderingen av hvorvidt en innbringelse er formålstjenlig, kan være at pønale og straffende formål forkles i en drakt som tilsynelatende er legitim.

⁸¹ Se *Vasileva vs. Denmark* (2003), application no. 52792/99 para 36.

4.5 Nødvendighet og forholdsmessighetsvurderingen etter EMK og politiloven

Etter de internasjonale bestemmelsene er det oppsatt et krav om at inngrepet som foretas skal være nødvendig og forholdsmessig. Dersom en innbringelse etter pl. §§ 8 og 9 ikke er nødvendig og forholdsmessig vil innbringelsen stride både mot bestemmelsene i EMK artikkel 5, TP 4 artikkel 2 og etter nasjonal rett i pl. § 6.

I TP 4 artikkel 2 fremkommer det at unntaket som legitimerer et inngrep, må være «necessary in a democratic society» I forståelsen av hva som er nødvendig i et demokratisk samfunn, må det være «a pressing social need» I denne vurderingen kan det utledes tre krav. Inngrepet skal være egnet til å ivareta formålet med tiltaket, formålet må ikke kunne nås med et mindre inngripende tiltak og det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering mellom samfunnsbehovet for inngripen og konsekvensene for den enkelte som rammes av inngrepet.⁸²

EMK artikkel 5 oppstiller ikke nødvendighetsprinsippet eksplisitt, men det er antatt at dette prinsippet skal innfortolkes i bestemmelsen.⁸³ Dette kommer også klart til uttrykk i Vasileva vs. Denmark, hvor EMD uttrykker at det skal balanseres mellom viktigheten av å oppfylle den lovpålagte plikten til å identifisere seg for politiet i et demokratisk samfunn og viktigheten av ens personlige rett til frihet.⁸⁴

⁸² Aall (2007) s. 282.

⁸³ Aall (2007) s. 282.

⁸⁴ Se Vasileva vs. Denmark (2003) application no. 52792/99 para 37.

I politiloven er nødvendighetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet oppstilt i pl. § 6, som et generelt grunnprinsipp. Dersom de materielle vilkårene for innbringelse jf. pl. §§ 8 og 9 er oppfylt, tilsier ikke dette at det skal foretas en innbringelse. Pl. § 6 er et overordnet grunnprinsipp for politiets myndighetsutøvelse, som alltid skal være en del av vurderingen om hvorvidt det skal foretas en innbringelse eller ikke. Pl. § 6 skal trekke opp rammen for om politiet kan utøve myndighet, og på hvilken måte myndighetsutøvelsen skal skje.⁸⁵

4.5.1 Nødvendighetsprinsippet

I henhold til de nevnte internasjonale bestemmelsene og ut i fra pl. § 6,2. ledd, kan man utlede regelen om at politiet i en situasjon med flere valgmuligheter, skal ta i bruk det middelet som fremstår som det minst inngripende.⁸⁶ Dette omtales gjerne som «minstemiddelprinsippet»⁸⁷ Middelet som vurderes tatt i bruk må relateres til oppgaven som skal utføres og det skal tas en vurdering om hvilket virkemiddel politiet skal ta i bruk i den aktuelle situasjonen.⁸⁸ Det fremkommer ikke av ordlyden i pl. § 6,2. ledd hvilket av virkemidlene politiet skal bruke først. Påbudet om å bruke det lempeligste middelet først, kan i henhold til ordlyden fravikes dersom dette middelet «forgjeves har vært forsøkt» eller at det på forhånd må antas «utilstrekkelig» eller «uhensiktsmessig» Dette er interessant i avveiningen av hvorvidt det skal foretas en innbringelse eller ikke. Politiet har en rekke virkemidler og skal bruke andre mindre inngripende virkemidler enn innbringelse, dersom de kan nå formålet på annen måte.

⁸⁵ Nilstad/Nilsen (2004) s. 88.

⁸⁶ Se pi. § 3-1,2. ledd.

⁸⁷ Auglend mfl. (2004) s. 414.

⁸⁸ Auglend mfl. (2004) s. 414.

I pl. § 6,1. ledd fremkommer det at tjenesteoppdragets mål skal søkes nådd gjennom råd, pålegg eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak. Dette sier noe om innfallsvinkelen politiet skal ha i oppdraget.⁸⁹ Politiet skal i tjenesten først og fremst være en instans som gir råd. En beslutning om å innbringe skal skje etter at andre fremgangsmåter for å løse oppdragets formål har vært forsøkt. Et slikt minstemiddelkrav vil da være i samsvar med forholdsmessighetskravet.

I henhold til pl. § 6,2. ledd annen setning, skal det middelet politiet anvender være nødvendig.⁹⁰ Kvantitativt skal inngrepet være tilstrekkelig.⁹¹ Middelet skal ikke brukes i større utstrekning, i styrke eller mengde, i forhold til det som er nødvendig for å nå målet. Der- som politiet finner det nødvendig å bruke fysisk makt ved innbringelsen av en person, skal dette opphøre straks det ikke er behov for den fysiske makten ovenfor personen jf. pl. § 6,4. ledd. Middelet som brukes må være egnet til løsningen av oppdraget. En rettssikkerhetsut- fordring er at politiet selv skal vurdere i det enkelte tilfellet, hvilket middel som anses som nødvendig. Med dette er norsk politi gitt en vid skjønnsadgang. Ved vurderingen av hvor- vidt man skulle lovregulere bruk av maktmidler, ble det besluttet at dette ikke skulle gjøres. Det ble vurdert at dette ville kunne «handlingslamme» politiet.⁹² I dansk rett har lovgiver oppstilt en lovpålagt maktmiddelstige.⁹³ De «tyngste» maktmidlene er beskrevet i lovsform i forhold til anvendelse. Dette kan det synes å være en ekstra rettssikkerhetsgaranti for bor- gerne i Danmark, hva gjelder politiets bruk av midler i tjenesten.

⁸⁹ Se pi. § 3-1,2. ledd.

⁹⁰ Se pi. § 3-1-1. ledd.

⁹¹ Auglend mfl. (2004) s. 416.

⁹² Jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 18.

⁹³ Myhrer (2012) s. 158.

Hålogaland lagmannsretts dom av 27.september 2002 er et illustrerende eksempel på regelen om bruk av lempeligst mulig middel. En beruset gutt hadde havnet i bråk med dørvakene på et utested, og gutten ble innbragt etter pl. § 9 og innsatt i drukkenskapsarrest. Retten fant at vilkårene for innbringelse etter pl. § 9 ikke var oppfylt. I henhold til pl. § 6 og pl. § 9,3. ledd var ikke innbringelsen nødvendig, da gutten hadde foreldre hjemme som kunne ivareta gutten.⁹⁴ I dette tilfellet var ikke innsettelse i arrest det lempeligste middelet i situasjonen. Det fantes alternative midler, for å oppfylle den samfunnsmessige målsetningen om å oppnå orden. Intensiteten på inngrepet var ansett som for høy i forhold til inngrepsbehovet ovenfor gutten.

I den tidligere omtalte dommen Witold Litwa vs. Polen ble det konstatert konvensjonskrenkelse, ettersom alternativet til frihetsberøvelsen av den berusede personen som ble innbragt ikke var vurdert. Innbringelsen var ikke det minst inngripende middelet som kunne vært brukt for å oppnå det som var målet.

Om vi tar Finstad sitt eksempel på innbringelse, berører eksempelet hennes også minstemiddelprinsippet. Til tross for at kvinnen hadde oppgitt personalia og formålet til politiet var nådd, besluttet politiet å innbringe kvinnen til politistasjonen. Politiet valgte å innbringe uten at dette var å anses som nødvendig etter formålet. Politiet fikk den nødvendige informasjonen av den anholdte kvinnen på stedet. Dette alene hadde vært den minst inngripende måten å gripe inn på.

Minstemiddelprisnippet er også oppstilt i pl. §§ 8,2. ledd og § 9,3. ledd. I pl. § 8,2. ledd fastsetter bestemmelsen at «ingen må holdes tilbake lenger enn nødvendig etter denne bestemmelsen og ikke ut over 4 timer» Ut i fra ordlyden fastsettes det to kriterier for varigheiten av innbringelsen. Innbringelsen skal etter en relativ frist ikke vare lenger enn nødvendig og innbringelsen må med en absolutt frist ikke vare lenger enn 4 timer. Fristen regnes fra da vedkommende faktisk fratas sin frihet, ved for eksempel anholdelse. Da bestemmelsen ble gitt uttalte Justisdepartementet at denne fristen kunne synes å være noe kort, og at det

⁹⁴ Rettspraksis gjengitt i Nilstad/Nilsen (2004) s. 153-154.

kunne oppstå praktiske utfordringer ved å rekke å transportere, inkvirere, fremskaffe rett personalia og avhøre den innbragte før den absolutte fristen på fire timer hadde utløpt. Til tross for forslag om utvidelse av den absolutte fristen, ble fristen på fire timer opprettholdt.⁹⁵

I pl. § 9,3. ledd fremkommer det av ordlyden at «ingen må holdes i arrest lenger enn nødvendig og ikke i noe tilfelle lenger enn til vedkommende er blitt edru» Denne bestemmelsen setter også en relativ og en absolutt frist. Ordlyden er her klar og den innbragte skal løslates da vedkommende er edru. Det skal sies at uttrykket «edru» er skjønnsbetont. Det skal legges til grunn en objektiv norm.⁹⁶ Vedkommende anses for å være edru når det ikke finnes objektive holdepunkter for at vedkommende er beruset.

I henhold til forarbeidene kan en innbragt løslates før han er edru, dersom annen betryggende anbringelse er ordnet.⁹⁷ Dersom det er slik at det er andre som kan ta seg av vedkommende, bør dette foretrekkes fremfor en innbringelse. Dette understrekes også i pi. § 9-1,2. ledd, hvor det fremkommer at berusede personer ikke bør innbringes til politistasjonen, dersom de har bopel å oppholde seg på og kan komme seg dit uten ytterligere ordensforstyrrelser. Politiet må også her ta utgangspunkt i foranledningen til innbringelsen. Dersom vedkommende begynner å bli edru, og det ikke er fare for at vedkommende vil oppfylle vilkårene etter bestemmelsen, skal vedkommende løslates. Politiet skal fortløpende vurdere vedkommende individuelt og løslate vedkommende når innbringelsen ikke er nødvendig lenger.

En innbringelse skal aldri vare lenger enn nødvendig og aldri utover den absolutt satte fristen. Den absolutte fristen for varigheten av innbringelsen er en rettssikkerhetsgaranti for den innbragte. I dette henseende kan det oppstå rettssikkerhetsutfordringer. Liv Finstad beskriver i sin bok «Politiblikket» hvordan det foretas en «tøy og bøye av firetimersregelen»

⁹⁵ Auglend mfl. (2004) s. 513.

⁹⁶ Auglend mfl. (2004) s. 522.

⁹⁷ Se ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 62.

jf. pl. § 8,2. ledd. Finstad skriver at det ikke er sjeldent, at den innbragte sitter i fire timer. Dette til tross for at dette ikke er nødvendig og vedkommende kunne vært sluppet tidligere. Videre skriver Finstad at dette skjer på bakgrunn av sløvhet, travelhet og i tilfellene hvor innbringelsen brukes som en lærepenge.⁹⁸ Politiets praksis og håndtering av en innbragt i slike tilfeller, vil klart være en svekkelse av rettssikkerheten til den innbragte.

4.5.2 Forholdsmessighetsvurderingen

Det forholdsmessige mellom to interesser er et ideelt forhold, hvor man både tar hensyn til den samfunnsmessige interessen og individinteressen. Det er et ideelt forhold mellom inngrepsbehovet og inngrepsintensiteten. Prinsippet rommer et krav om rimelig forholdsmessighet mellom mål og middel. I henhold til pl. § 6,2. ledd kommer forholdsmessighetsprinsippet til uttrykk jf. ordlyden «...skal stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig» I henhold til pi. § 3-1,1. ledd kommer forholdsmessighetsvurderingen til uttrykk jf. ordlyden «...skal finnes nødvendige og forholdsmessige i betraktning av situasjonen...»

I den tidligere omtalte Vasileva mot Danmark, var en kvinne innbragt i 13,5 time. I denne saken vil riktignok lengden på innbringelsen overstige grensene for innbringelse etter pl. § 8,2. ledd og inngrepsintensiteten var med dette sterkere enn hva som er legitimt etter norsk rett. Dommen er likevel interessant i forhold til hvilke momenter EMD har vektlagt i forholdsmessighetsvurderingen.

⁹⁸ Finstad (2013) s. 143.

Dommen vurderer en innbringelse, hvor den innbragte kvinnen i saken ikke kunne vise til gyldig billett under en billettkontroll på bussen. Kvinnen nektet å oppgi navnet sitt til billettkontrolløren og fortsatte med å nekte å oppgi personalia da politiet kom til stedet. Kvinnen ble da innbragt til politistasjonen. I dommen foretar EMD en forholdsmessighetsvurdering av den foreliggende situasjonen. EMD fastsetter at det i denne vurderingen skal dras en «reasonable fair balance» mellom oppfyllelse av plikten etter loven, om å oppgi personalia, og viktigheten av retten til frihet som en grunnleggende rettighet.⁹⁹ Det foretas da en avveining av inngrepsintensiteten og inngrepsbehovet i den aktuelle saken. I Vasileva fremkommer det at EMD vurderer tre forhold under forholdsmessighetsvurderingen. Naturen av forpliktelsen i henhold til den relevante lovgivningen, formålsbetraktninger og omstendighetene rundt kvinnen Omstendighetene rundt kvinnen ble vurdert etter kvinnens person, situasjonen og lengden av innbringelsen. EMD foretar en rettslig normativ vurdering mellom inngrepsbehovet og inngrepsintensiteten, for å finne det forholdsmessige forholdet.

I dommen drøfter EMD først rimeligheten av at politiet må kunne etterspørre personalia i en slik sak. EMD uttaler at politiet må kunne kreve å få vite identiteten til vedkommende de står ovenfor for, for å kunne løse oppdraget på best mulig måte. Videre i forholdsmessighetsvurderingen drøfter EMD personlige forhold vedrørende kvinnen. Dommen viser at alder, helse og sinnstilstand vil være en del av forholdsmessighetsvurderingen.

EMD foretar så forholdsmessighetsvurderingen. Innbringelsens varighet og formålet med innbringelsen måles opp mot hverandre. Vasileva vs. Denmark regulerer at en frihetsberøvelse ikke kan brukes for å forfølge alle mulige typer brudd på en lovpålagt plikt. I dommen uttales det at kvinnens nektelse av å oppgi personalia, var å anses som en mindre overtredelse. I dette tilfellet var det ikke forholdsmessig å holde kvinnen i arrest i 13,5 time. I forlengelsen av dette vil det ei heller være forholdsmessig å innbringe kvinnen fra eksem-

⁹⁹ Se EMD Vasileva vs. Denmark (2003), application no. 52792/99 para 42.

pelet til Finstad. Kvinnen oppga identiteten ute på stedet og kvinnen var mistenkt for et mindre forhold, herunder naskeri av to ølflasker.

Min oppsummering er at norsk rett er i henhold til EMK's krav om nødvendighet og forholdsmessighet. Politiloven har fastsatt nødvendighetskriteriet og forholdsmessighetsvurderingen i en egen bestemmelse. Dette er et overordnet grunnprinsipp som skal være et av vilkårene i en vurdering av hvorvidt en person skal innbringes etter bestemmelsene i pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd. Forholdsmessighetsvurderingen skal gjøres konkret i hvert tilfelle. Er vilkårene og formålene oppfylt etter konvensjonen og politiloven, er det likevel en forholdsmessighetsvurdering som skal tas i det enkelte tilfelle. Det skal gjøres en vurdering av inngrepsbehovet og inngrepsintensiteten. En forholdsmessighetsvurdering er som vist en sammensatt vurdering, hvor politiet skal ta ulike hensyn i den konkrete situasjonen. Det kan raskt oppstå rettssikkerhetsutfordringer for den som det besluttes å innbringe, da denne sammensatte vurderingen skal tas av en tjenesteperson ute i gaten og gjerne under pressede omstendigheter.

5 Hensynet til forutberegnelighet – legalitetsprinsippet og klarhetskravet

5.1 Innledning

I dette punktet er det ikke et mål i seg selv å redegjøre i detalj om det materielle innholdet i pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd. Hovedformålet er å gi en fremstilling av hvordan hensynet til forutberegnelighet, som er ett viktig rettssikkerhetshensyn, er ivaretatt ved politilovens regler om innbringelse. I denne sammenheng vil jeg se på betydningen av legalitetsprinsippet og lovskravet etter EMK.

Som jeg har redegjort for tidligere var det i forarbeidene til reglene om innbringelse, ansett som et viktig hensyn til rettsikkerheten at generalfullmakten ble lovfestet. Det er derfor rimelig å legge til grunn at det var en av målsettingene med lovreguleringen av adgangen til å innbringe etter politiloven, at det skulle gi en større mulighet for borgerne til å kunne forutberegne sin rettsstilling og kunne innrette seg etter det lovverket som gjelder. Jeg vil forsøke å belyse i hvilken grad denne målsettingen kan anses for å være oppfylt. Dette vil jeg gjøre ved å særlig se på hvordan reglene er utformet med hensyn til klarhet og presisjon.

Selv om man er innenfor legalitetsprinsippets område, vil kravet til hjemmel variere. I Rt. 2006 side 1382 vises det til Rt. 1995 s. 530 hvor det er uttalt at «kravet til lovhjemmel må nyanseres ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes».¹⁰⁰ I den konkrete saken som gjaldt viktige interesser i næringsdrift, som var kulturbærende i den samiske kultur, talte det for et

¹⁰⁰ Se Rt. 2006 s. 1382 avsnitt 51 hvor det er henvist til Rt. 1995 s. 530

krav om «klar lovhjemmel». Kravet om klar lovhjemmel vil særlig innebære begrensninger med hensyn til utvidende eller analogiske tolkinger til skade for den som utsettes for inngrepet. Det utelukker imidlertid ikke i seg selv bruk av vage kriterier.

Når det gjelder lovskravet etter EMK, så har jeg tidligere redegjort for at kravet til klarhet innebærer at reglene må være tilstrekkelig presise til at det er mulig for borgerne, om nødvendig med passende bistand, å ha en rimelig mulighet til å forutberegne sin stilling.¹⁰¹ Dette ble også fastslått i den tidligere nevnte EMD Sunday Times saken, hvor EMD uttalte at for å definere noe som lov, stilte dette krav til at loven var presist utformet og at borgerne kunne forutberegne sin rettsstilling. Det er den naturlige språklige forståelsen av ordene som skal legges til grunn, og det er livsforholdene på dagens tidspunkt som er avgjørende for tolkningen av ordlyden. Samtidig er det klart at det også etter konvensjonen i stor grad er akseptert at forvaltningen har en skjønnsmessig myndighet og at det brukes vage hjemler. I EMD Sunday Times saken erkjennes også dette, og EMD uttaler; «...whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep up with the changing circumstances»¹⁰² EMD er varsom med å overprøve tolkningen foretatt av nasjonal rett.¹⁰³ Det kan sies at det heller er et minimumsvern mot helt åpen lovgivning, og jeg ser det som temmelig klart at politiloven ikke er så vag at den er å underkjennes etter EMD standard.

Jeg vil i det følgende se på utvalgte sider av de materielle reglene, uten å gi en uttømmende fremstilling av det materielle innholdet, og særlig vurdere i hvilken grad hensynet til forutberegnelighet er ivaretatt. Dette innebærer imidlertid at jeg nødvendigvis også et stykke på vei vil redegjøre for hvordan bestemmelsen må forstås for å få belyst problemstillingen.

¹⁰¹ Se Kjølbros (2010) s. 278.

¹⁰² Se EMD Sunday Times (1979) gjengitt i Aall (2007) s. 108.

¹⁰³ Kjølbros (2010) s. 281.

5.2 «Forstyrrelse av den offentlige ro og orden»

Etter politiloven § 8 nr. 1 kan politiet innbringe den som bla på «offentlig sted forstyrrer ro og orden». Tilsvarende gjelder for pl. § 9.

«Offentlig sted» anses som et sted for alminnelig ferdsel og alminnelige beferdede steder.¹⁰⁴ En handling er å anses som forøvet offentlig, når den overværes av et større antall personer, eller at den kan lett kan iakttas fra et offentlig sted.¹⁰⁵ Offentlige forstyrrelser vil i hovedsak ha virkning på samme sted hvor forstyrrelsene foregår. I gitte tilfeller kan en handling utført på offentlig sted, utelukkende ha virkning på et privat sted. Krenkelser som er rent private omfattes ikke.¹⁰⁶ Slik jeg ser det angir dette vilkåret rimelig greit rammene for myndighetsutøvelsen.

Når det gjelder vilkåret «forstyrrer ro og orden», har dette et mer uklart innhold. Etter en naturlig ordlydsfortolkningen er det klart at begrepet er meget vidt. Begrepet er ikke nærmere omtalt i forarbeidene vedrørende innbringelsesadgangen etter pl. § 8,1. ledd nr. 1. Det er imidlertid grunn til å se dette i sammenheng med pl. § 7 hvor politiet kan gripe inn for å stanse «forstyrrelser av den offentlige ro og orden». I forarbeidene til pl. § 7 fremgår det at formålet med inngrepet er å gjenopprette den alminnelige ro og orden, og at en ordensforstyrrelse i seg er tilstrekkelig. Det ikke nødvendig at forholdet er straffbart. Videre er det uttalt at utgangspunktet er at det er «gjennomsnittsborgerens toleransegrenser som skal legges til grunn» ved denne vurderingen, og hvor dette skal være en objektiv norm, og følgelig ikke hva den enkelte polititjenestemann opplever som forstyrrende.¹⁰⁷ Dette må slik jeg ser det også gjelde tilsvarende ved tolkingen av pl. § 8. Begrepet «ro og orden» kan

¹⁰⁴ Se strl. § 7 nr. 1.

¹⁰⁵ Se strl. § 7 nr. 2.

¹⁰⁶ Auglend mfl. (2004) s. 506.

¹⁰⁷ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 60.

således sies å utgjøre en rettslig standard, og hvor samfunnets oppfatning av hva som er «ro og orden» vil forandre seg i tråd med den allmenne oppfatningen av nettopp denne. At oppførselen er egnet til å «forstyrre ro og orden» er ikke nok for at vilkåret er oppfylt. Det fremkommer av ordlyden og nøkkelbegrepet «forstyrrer», at det må ha vært en faktisk forstyrrelse, for at vedkommende kan innbringes.

I mange tilfeller vil ordensforstyrrelsene være så klare at lovanvendelsen er lite problematisk. Et eksempel er avgjørelsen i Rt. 1984 side 701, hvor Høyesterett la til grunn at det forelå en lovlig innbringelse etter dagjeldende strpl. § 250 a nr. 1. I dette tilfellet hadde domfelte, i nærvær av atskillige folk, brukt skjellsord mot politiet. Politiet hadde nettopp pågrepet en annen person. Det ble lagt til grunn at vedkommende hadde forstyrret den allmenne orden.

Forstyrrelse av den offentlige ro og orden er et vidt begrep etter sin ordlyd. Ved å se hen til forarbeidene skal man altså ta utgangspunkt i «gjennomsnittsborgerens toleransegrenser».¹⁰⁸ Dette er slik jeg ser det et vanskelig vurderingstema og som har et lite presist meningsinnhold. Terskelen for hva den enkelte anser som en forstyrrelse for allmennheten i det offentlige rom, vil fort basere seg på ulike subjektive oppfatninger, og hvor det er vanskelig for den enkelte borger å ha forutberegnelighet med hensyn til hvor den nedre terskel går. Det er ikke lett å si hva som kreves av forstyrrelsen i et kvantitativt øyemed og hvor mye, hvor lenge og på hvilken måte man skal forstyrre før det er å anse som legitimt å gripe inn i situasjonen og eventuelt innbringe. Det er i hvert fall usikkert hvorvidt begrepet er klart for allmennheten, og at det er på det rene hva som er å anse som en ordensforstyrrelse. Det vil da være en rettssikkerhetsutfordring når politiet skal vurdere hvorvidt det foregår en faktisk forstyrrelse av den offentlige ro og orden, etter de vage kriteriene i bestemmelsen.

¹⁰⁸ Se Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 60.

Et aktuelt eksempel som kan belyse at den nedre grense er vanskelig. En diskusjonen som i senere tid har vært aktuell, er om det bør innføres et forbud mot offentlig tigging. I denne sammenheng har det fra enkelte vært anført, at politiet allerede har hjemler som kan avbøte eventuelle problemer ved reglene om håndhevelse av ro og orden. Grensene her må antas å være uklare, og vil det for eksempel her være tilstrekkelig for forstyrrelse av ro og orden at man sitter stille på en offentlig gate og tigger? Er det i et slikt tilfelle rimelig å legge til grunn, at tiggeren her kan forutberegne sin rettsstilling?

Min oppsummering av dette er at når skranken for myndighetsutøvelse blir så vidt vage som her, og hvor de nedre grenser for innbringelse blir så lite skarpe, så er rettssikkerhets-hensynet som ligger i kravet til forutberegnelighet etter min mening i begrenset grad ivare-tatt. Det kan derfor stilles spørsmålstegn ved, om lovgivers målsetting om at lovfesting av generalfullmakten skulle gi økt rettssikkerhet i særlig grad er oppfylt. Man kan vel derfor med en viss rett si at hensynet til politiets praktiske behov og vanskelighetene med å finne andre gode vurderingskriterier, her hatt gått foran hensynet til forutberegnelighet. På den andre siden skal ikke dette problemet overdrives da det nok langt på vei er klart for den enkelte borger hva som kan ligge i kjerneområde for en ordensforstyrrelse.

5.3 «Forstyrrelse av den lovlige ferdsel»

I henhold til pl. §§ 8,1. ledd nr. 1, nr. 2 og pl. § 9,1. ledd, kan også den som på offentlig sted «forstyrrer den lovlige ferdsel» innbringes etter bestemte vilkår i de ulike bestemmelse.

«Forstyrrelse av den lovlige ferdsel» kan sies å være et noe klarere begrep. Tolkningen av den lovlige ferdsel skal foretas bokstavelig. Det er ferdselen som skjer i samsvar med gjel-

dende regler, som er beskyttet.¹⁰⁹ Ferdsel omfatter alle former for gående og kjørende trafikk.

Et klart eksempel på forstyrrelse av den lovlige ferdsel, kan være at en person forhindrer den lovlige trafikken ved å sperre gaten. Et annet eksempel kan være at en person raver ut i gaten, og hindrer ferdselen i å forløpe som normalt og med dette forstyrrer ferdselen. Bestemmelsen skal altså tolkes bokstavelig, og det kan sees hen til hvorvidt alminnelige trafikkregler er overtrådt ved atferden til vedkommende. Dette gir konkrete holdepunkter. Det må kunne sies at muligheten for at borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling, i forhold til at de vil forstå hva det innebærer å forstyrre den alminnelige ferdsel bør kunne sies å være til stede.

I pl. § 8,1. ledd nr. 2 gis politiet mulighet til å innbringe en person, dersom vedkommende ikke etterkommer pålegg om å fjerne seg jf. pl. § 5 jf. pl. §30. Pålegget skal i første omgang gis da det er «skjellig grunn til å frykte» at personen som er omhandlet vil «forstyrre den alminnelige ferdsel» eller «den offentlige ro og orden» som beskrevet over. Denne delen av bestemmelsen har et preventivt formål. Frykten for ordensforstyrrelsen må foreligge både på det tidspunktet politiet gir pålegget om at vedkommende skal fjerne seg, og på det tidspunktet politiet beslutter å innbringe vedkommende.¹¹⁰ Slik jeg ser det er det utfra ordlyden, er det vanskelig å kunne tolke hva som skal til for å utgjøre en slik risiko for en ordensforstyrrelse eller en slik risiko for forstyrrelse av den lovlige ferdsel.

Det kreves ikke at vedkommende har foretatt noen konkret handling, og det er nok at man mistenker at en forstyrrelse vil finne sted. I slike tilfeller vil man kunne tenke seg at terskelen for vilkårlighet kan bli høy. Rettssikkerhetshensynet som ligger i kravet til forutbereg-

¹⁰⁹ Auglend mfl. (2004) s. 506.

¹¹⁰ Auglend mfl.(2004) s. 507. Se pl. § 5, hvor enhver plikter å rette seg etter pålegg gitt av politiet.

neligheten til borgerne, vil kunne svekkes. Politiet vil for eksempel kunne pålegge personer, basert på tidligere personkjennskap, å forlate et offentlig sted. I gitte situasjoner vil dette kunne være legitimt. Et eksempel kan være «casuals» som er betegnelsen på en type fotballsupportere, som utelukkende er på fotballkamp for å sloss. Dersom politiet har tidligere kjennskap til at disse utelukkende oppholder seg på et sted for å bråke og sloss, vil dette kunne være en legitim grunn for å gi et pålegg om at de skal forlate stedet og i ytterste konsekvens innbringe personene dersom de ikke etterkommer pålegget. Den nedre terskel for hvordan denne vurderingen skal foretas, kan på den andre siden sies å være mer uklar.

Det er ikke uttalt i forarbeidene til pl. § 8,1. ledd nr. 2 hva som kreves i denne vurderingen. I pl. § 7,1. ledd nr.1 gis det hjemmelsgrunnlag for å gripe inn preventivt i situasjoner hvor omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser, som er beskrevet i ordlyden i pl. § 8,1. ledd nr. 2. Ved å se hen til forarbeidene til pl. § 7, fremkommer det at ettersom det ikke foreligger noen faktisk ordensforstyrrelse og politiets inngripen er preventiv, bør det stilles kvalifikasjonskrav til de situasjonene som kan utløse et slikt forebyggende politieingrep. Det henvises til at borgerne som utgangspunkt har en alminnelig handlefrihet, og at det skal vises tilbakeholdenhet med å gripe inn preventivt.¹¹¹

«Skjellig grunn til frykt» oppstiller et innholdsmessig krav til at det kreves at det må være en konkret og nærliggende risiko for forstyrrelser av den offentlige ro og orden. Det kreves at det skal være sannsynlighetsovervekt, for at en slik ordensforstyrrelse som fryktes vil finne sted. I forarbeidene fremkommer det en tidsbegrensing, til at de forstyrrelsene som ligger langt frem i tid ikke vil være omfattet av ordlyden. Det uttales at politiet bare skal gripe inn preventivt overfor vesentlige forstyrrelser av den offentlige ro og orden.¹¹²

¹¹¹ Jf. Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 61.

¹¹² Jf.Ot.prp.nr.22 (1994-1995) s. 61.

Et eksempel kan være hvor en person ute i bybildet truer en annen person med å «ta» vedkommende. I dette tilfellet vil politiet kunne vurdere, at det er skjellig grunn til mistanke for at den ene personen vil kunne begynne å sloss, dersom politiet ikke griper inn preventivt.

Min konklusjon her er at politiets adgang til preventiv inngripen i frykt for ordensforstyrrelser eller forstyrrelse av den lovlige ferdsel, er et vanskelig vurderingstema. Skranken for myndighetsutøvelsen kan sies å være lav. Det kan stilles spørsmålstegn til hvorvidt kravet til forutberegnelighet er ivaretatt og det kan oppstå rettssikkerhetsutfordringer. Videre skal det nevnes i så henseende, at denne drøftelsen viser hvordan det er uklarerhet for når politiet kan gi pålegget om at vedkommende skal fjerne seg fra stedet. Klarheten vedrørende å ikke etterkomme pålegget, vil kunne sies å være forutberegnlig. Dette vil kunne føre til en innbringelse.

5.4 «Forulemping av andre»

I pl. § 9,1. ledd oppstilles det en innbringelsesadgang, hvor politiet kan innbringe personer som på grunn av beruselse «forulemper andre».

Det fremkommer av ordlyden at beruselsen etter pl. § 9,1. ledd skal være forårsaket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler. Det fremkommer ikke av bestemmelsen at det kreves noe grad av beruselse. Lovgiver har ansett det som tilstrekkelig at beruselsen må kunne konstateres gjennom objektivt verifiserbare forhold. Omstendigheter knyttet til personen selv eller atferden, vil gi nødvendige holdepunkter for vurderingen.¹¹³ I hen-

¹¹³ Jf. Ot.prp.nr.22(1994-1995) s. 62.

hold til rettspraksis fra den opphevede løsgjengerloven i Rt. 1950 s. 1135 og i Rt. 1963 s. 1087 kreves det her at beruselsen måtte være «åpenbar» Det skal i henhold til dommene legges faktiske forhold til grunn for beruselsen, og det fremkommer av førstnevnte dom at beruselsen skal gi seg uttrykk i markante trekk som for eksempel ustø gange og utydelig tale.¹¹⁴

Det kan være ulike subjektive oppfatninger og tålegrenser for hva som anses som «forulemping av andre» Dette må også kunne sies å utgjøre en rettslig standard, som følger i tråd med samfunnets oppfatning og utvikling. Den alminnelige naturlige språklige forståelsen av å «forulempe» kan være å antaste, å bry eller å plage. I henhold til forarbeidene vil «forulemping av andre» kunne innbefatte slibrige bemerkninger, napping i andres klær og spyting i andres umiddelbare nærhet.¹¹⁵ Bestemmelsen hevdes å sikte primært til direkte aggressiv opptreden.¹¹⁶ Å skrike stygge ord og ha sjikanerende atferd ovenfor andre vil klart være å «forulempe andre»

Det at en beruset person urinerer, kaster opp og omgir seg med stank kan være en mer indirekte forulemping, men også dette betraktes som forulemping.¹¹⁷ Det faktum at det for andre kan være ubehagelig å se at andre er synlig beruset, vil ikke oppfylle vilkåret om at andre forulempes.

Det er usikkert hva som ligger i et slikt vidt begrep som «forulemping av andre». Grensene for hva som anses som «forulemping av andre», har med bakgrunn i eksemplene for hva som anses å falle inn under ordlyden, et vidt spekter. Et klart eksempel og i det øvre sjiktet

¹¹⁴ Se Rt 1950 s. 1135 note 1136.

¹¹⁵ Jf. Ot.prp.nr.113 (2004-2005) s. 20.

¹¹⁶ Auglend mfl. (2004) s. 517.

¹¹⁷ Auglend mfl. (2004) s. 517.

av hva som anses som «forulemping av andre» kan være dersom en beruset person for eksempel går nedover Bogstadveien og skriker opp i ansiktet til personer vedkommende møter på sin vei.

En nedre grense for hva som anses å ligge innenfor «forulemping av andre» kan være vanskeligere å trekke. Det at en person kaster opp i offentlighet på bakgrunn av sin beruselse, som legitim innbringelsesgrunn, kan for meg virke noe strengt. Det er i et rettssikkerhetsøyemed til forutberegneligheten, kanskje ikke klart for allmennheten at ved å kaste opp i offentligheten vil dette kunne føre til en innbringelse. Lovgiver har ikke eksplisitt angitt hva som kan anses som forulemping, og politiet er gitt en vid adgang til å innbringe etter denne bestemmelsen.

Min oppsummering er at når skranken for hva som anses for «forulemping av andre» blir så vag og vid, vil også skranken for myndighetsutøvelsen bli vag og vid. Derav vil dette kunne svekke kravet til forutberegnelighet.

5.5 «Forvoldelse av fare for andre eller seg selv»

I henhold til pl. § 9,1. ledd kan politiet innbringe en person som på grunn av beruselse «volder en fare for andre» eller «volder fare for seg selv».

«Volder fare» er et vidt begrep. I henhold til ordlyden kreves det ikke at faren har oppstått. I henhold til forarbeidene er det sparsommelig med uttalelser om hva som ligger i begrepet, og det uttales kun at faren som er oppstått ikke behøver å ha resultert i noen skade.¹¹⁸

¹¹⁸ Jf. Ot.prp.nr.113 (2004-2005) s. 20.

Ut i fra en naturlig tolkning vil dette for eksempel være dersom den berusede personen dulter borti andre og tar tak i andre som står i nærheten av vedkommende og dermed utgjør en fare for andre. Dette vil være klare tilfeller av når vedkommende utgjør en fare for andre.

«Å volde fare for seg selv» kan være at man beruset balanserer på bryggekanten i byen og er nær ved å miste balansen ned i det kalde vannet. Det kan også være av ren passivitet, som jeg har eksemplifisert tidligere, hvor man sovner døddrukken i grøfta på vinterstid. Hva gjelder å forvolde fare for seg selv eller andre, er dette også et vidt uttrykk.

En generell oppsummering av vurderingen av de skjønnsmessige uttrykkene lovgiver har oppstilt i pl. §§ 8 og 9, tilsier at uttrykkene er vide og vage. Det er utfordrende å trekke den nedre grense for når det er ansett som legitimt å gripe inn. Min vurdering er at disse vide inngrepshjemplene om hvorvidt vilkårene er oppfylt for å innbringe, kan svekke kravet til forutberegneligheten, herunder rettssikkerheten.

6 En kort presentasjon av saksbehandlingsreglene og en vurdering av rettssikkerheten

6.1 Innledning

Rettssikkerhetsbegrepet har, som nevnt i kapittel 2, en materiell og en prosessuell side. Den prosessuelle siden av rettssikkerheten stiller krav til hvordan en avgjørelse blir truffet.¹¹⁹ Den prosessuelle siden av rettssikkerheten omfatter saksbehandlingsreglene. Hvordan fattes et vedtak og hvordan kontrolleres og overprøves en avgjørelse?¹²⁰ Avgjørelsen som tas skal besluttet av kompetente mennesker og vedkommende avgjørelsen retter seg mot skal ha mulighet til å forsvare seg. Avgjørelsen skal kunne etterprøves og overprøves av forvaltningen og i siste instans av domstolen.¹²¹

Hensikten med kontroll er å unngå at det blir begått feil. Et avvik mellom regelverk og praksis, krever at det finnes kontrollmuligheter og korreksjonsmuligheter av de avgjørelsene som blir tatt.

Eksempelet jeg har vist til i innledningen i oppgaven, er et autentisk eksempel på hvordan en innbringelse kan foregå. Innbringelsen i eksempelet skjer til tross for at kvinnen oppgir personalia på stedet og gir annen tilleggsinformasjon som kan verifisere at opplysningene kvinnen kommer med er sanne. Finstad peker på at dette er praksis for hvordan politiet håndterer situasjoner, hvor vedkommende de påtreffer ikke har tatt med seg identifika-

¹¹⁹ Se NOU 2009:15 punkt 7.1.

¹²⁰ Se NOU 2009:15 punkt 7.1.

¹²¹ Eckhoff/Smith (2008) s. 51.

sjonspapirer.¹²² Denne praksisen er ikke i henhold til loven og politiets adgang til innbringelse etter politiloven. Den prosessuelle siden av rettssikkerhetsbegrepet gjennom en klage, kan sikre at kvinnen får pekt på en feilaktig praksis hos politiet. En del klagesaker som kommer inn til politiet, omhandler klager på lovmessigheten av inngrepet foretatt av politiet. Politiet har da i flere av disse sakene svart, til vedkommende som har satt spørsmålstegn ved legitimiteten ute i gaten, «det har politiet lov til å gjøre»¹²³

Dersom en innbringelse anses å være en frihetsberøvelse jf. EMK artikkel 5, medfører dette en rekke prosessuelle garantier oppstilt i bestemmelsens nr. 2-5. Nr. 3 i garantiene gjelder særskilt for frihetsberøvede etter EMK artikkel 5 nr. 1 litra c, og vil med dette ikke være relevant. De prosessuelle garantiene oppstiller at enhver som blir frihetsberøvet skal underrettes om hvorfor vedkommende er frihetsberøvet, enhver skal ha rett til å anlegge sak for å klarlegge lovligheten av frihetsberøvelsen og enhver skal ved et konvensjonsbrudd ha krav på erstatning. Dette vil jeg kort behandle etter at jeg har redegjort for saksbehandlingen etter nasjonal rett.

Spørsmålet er om en eventuell klage og saksbehandlingen, er med på å sikre den prosessuelle siden av rettssikkerheten ved en innbringelse etter politiloven.

6.2 Forvaltningslovens saksbehandlingsregler i forbindelse med en innbringelse

Jeg har tidligere vist til at politiet er en forvaltningsorganisasjon og at en beslutning om en innbringelse er å anses som et enkeltvedtak jf. fvl § 2,1. ledd bokstav b. I så henseende vil

¹²² Finstad (2013) s. 135-136.

¹²³ Jf. NOU 2009:12 s. 134.

dette vanligvis medføre at forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og klageadgang mv. kommer til anvendelse, foruten den delen av etatens virksomhet som ikke reguleres av straffeprosessloven jf. fvl. § 1 jf. § 4,1. ledd.

Forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler er ikke utformet med sikte på den konfrontative tjenesten politiet står ovenfor.¹²⁴ I en situasjon hvor det kan bli tale om en innbringelse jf. pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd, må politiet ta en rask beslutning ute på stedet med begrenset tilgang på opplysninger. I eksempelet fra innledningen fatter politiet et vedtak om å innbringe kvinnen ute på stedet, uten noen form for formell saksbehandling.

I henhold til fvl. § 24 skal et enkeltvedtak grunngis og i henhold til fvl. § 28 skal et vedtak kunne påklages. Da politiet er et særskilt forvaltningsorgan og det kan sies at polititjenesten er spesiell forvaltningsrett, er det gjort unntak fra reglene i fvl. §§ 24 og 28. I henhold til fvl. § 24 kan Kongen fastsette unntak fra begrunnelsesplikten når særlige forhold gjør det nødvendig. Dette er også tilfelle etter pl. § 28 hvor Kongen kan fastsette klageregler som utfyller eller avviker fra reglene i bestemmelsen. Disse særskilte unntakene er hjemlet i Forvaltningsforskriften.¹²⁵ Forskriftens § 21,1. ledd bokstav b) gir unntak fra begrunnelsesplikten i fvl. § 24 og forskriftens § 30,1. ledd bokstav a) gir et unntak fra klagemuligheten jf. fvl. § 28. Unntakene gjelder i begge tilfeller gitt ved politiets påbud om opprettholdelse av ro og orden, herunder innbringelse.

En innbringelse er av polititjenestemessige hensyn, således ikke underlagt de vanlige saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven. Dette kan reise rettsikkerhetsutfordringer. Ser man på kravet til begrunnelse etter forvaltningsloven § 25 kreves det blant annet at det skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning

¹²⁴ Auglend mfl. (2004) s. 71.

¹²⁵ Jf. res. 15. des. 2006 nr. 1456. Forvaltningsforskriften.

det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. Videre skal begrunnelsen nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av det forvaltningsmessig skjønn. Det sentrale formålet med begrunnelsesplikten er blant annet å oppfordre til større grundighet og nøyaktighet ved sakens behandling og avgjørelsen hos forvaltningsmyndighetene, samt å kunne være til hjelp for vedkommende part når han skal overveie å klage over avgjørelsen eller få den prøvd ved domstolene.

I politiinstruksen kapittel 9, er det gitt alminnelige retningslinjer for frihetsberøvelse av personer som forstyrrer den offentlige ro og orden. I pi. § 9,3. ledd skal «den pågrepne opplyses om grunnen til frihetsberøvelsen så snart dette er mulig» I ordlyden er det brukt «pågrepne» men det er sikker rett at dette omfatter den frihetsberøvede, herunder den innbragte. I dette ligger det at det er polititjenestepersonens skjønnsmessige vurdering, hva gjelder tidspunktet og hvordan opplysningen om grunnlaget for innbringelsen skal gis. Dette fremkommer av ordlyden hvor begrunnelsen skal gis «så snart det er mulig».

Slik jeg ser det er det ikke en dristig påstand å hevde at især unntaket fra saksbehandlingsreglene svekker rettsikkerheten til de som innbringes, i form av økt risiko for uhjemlede inngrep. En etterfølgende begrunnelsesplikt vil ikke ha den samme garantien som en begrunnelse etter forvaltningsrettslige prinsipper. En etterfølgende begrunnelse vil kunne tilpasses og rettferdiggjøres i ettertid. Uten en lovpålagt begrunnelsesplikt vil jeg anta det er en fare for at politiet ikke alltid er seg bevisste de materielle reglene og de begrensingene som ligger i nødvendighet og forholdsmessighetskravet ved en innbringelse. Faren for dette vil slik jeg ser det styrkes ved at hjemlene for innbringelse, slik som vist tidligere, er temmelig vage og i stor grad fordrer bruk av skjønn fra politiets side. Eksempelet fra Finstad kan illustrere dette. Hvor stort reelt problem dette er, er det så vidt jeg vet, ikke foretatt noen nyere undersøkelse av. Jeg nevner her at i forarbeidene til den tidligere bestemmelsen

i strpl. § 191, synes man imidlertid å ha vært oppmerksom på at det ved vage hjemler kunne oppstå en fare for utglidning i praksis, men uten at man da fant grunnlag for dette.¹²⁶

6.3 Klagebehandlingen i etterkant av en innbringelse

Politiets beslutninger om innbringelser kan påklages i etterkant. Dette er en viktig prosessuell rettighet, som skal være med på å sikre rettssikkerheten. Politiet skal stå til ansvar som organisasjon, og den enkelte ansatte skal også stå til ansvar for egen tjenestehandling. Rettssikkerheten til folk ivaretas gjennom at det finnes et effektivt og korrekt kontrollsystem, som påser at det er ordninger for klageadgang og at klagene behandles på en korrekt måte.

Kontrollen av politiet i etterkant av en innbringelse er delt inn i et tosporet system. Det ene sporet er et strafferettslig spor, hvor det skal vurderes hvorvidt en tjenestemann har begått en straffbar handling i tjenesten. Det andre sporet er et klagespor, hvor klagebehandlingen skal foretas etter egen instruks, og hvor det hviler et lederansvar i oppfølgingen av klagene. Dette tosporede systemet har vært og er gjenstand for kritikk. Systemets svakhet har til dels vært myntet på at det for klageren er vanskelig å skille mellom en klage og en anmeldelse. Kritikerne har påpekt at en klage som skulle vært behandlet i straffesporet, ikke vil få en uavhengig behandling da det er fremmet for feil organ.¹²⁷ Systemet er også gjenstand for kritikk hva gjelder at det er to ulike regelsett som skal anvendes i bedømmelsen etter straffesporet og etter det forvaltningsrettslige sporet.

¹²⁶ Se Ot.prp.nr.35 (1978-1979) s.174.

¹²⁷ NOU:2009:12 s. 126.

Dersom innbringelsen kan ses som et straffbart forhold, vil kontrollen foretas av Spesialenheten for politisaker (heretter forkortet Sefo) jf. strpl. § 67,6. ledd. Sefo er politiets eget interne etterforskningsorgan.

Det skal iverksettes etterforskning på bakgrunn av inngitt anmeldelse, på bakgrunn av mistanke eller på bakgrunn av en oversendelse av saken fra den omhandlede tjenestemannens overordnede. Spesialenheten kan også iverksette etterforskning på bakgrunn av at en sak får fokus gjennom pressedekning. Dersom det ved en innbringelse er begått en straffbar handling av politiet, som utførte innbringelsen, er den prosessuelle rettssikkerhetsgarantien forsøkt ivarettatt ved at et uavhengig organ skal etterforske forholdet. Med dette er det et uavhengig organ som skal etterforske forholdet uten å ha kjennskap til tjenestemenn osv.¹²⁸ I henhold til påtaleinstruksen § 34-7,2. ledd skal Sefo sende saker videre, hvor det er påkrevet en administrativ behandling av klage.¹²⁹

Med hjemmel i pl. § 29 er «Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten» fastsatt.¹³⁰ Det er etter denne instruksen de administrative klagene skal behandles. Instruksen skal i henhold til § 1 regulere behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste. Formålet med instruksen er i henhold til § 2 å sikre en «ensartet og betryggende» behandling av klagene. Gjennom denne klagebehandlingsadgangen blir klagene, hvor det ikke er tale om en straffbar tjenestehandling behandlet. I mange tilfeller kan det være slik at innbringelsen som er foretatt ikke utgjør en straffbar tjenestehandling, likevel kan innbringelsen være feilaktig og klanderverdig.

¹²⁸ Myhrer (2012) s.97-98.

¹²⁹ Se Forskrift fastsatt ved kgl.res. 28.juni 1985 med hjemmel i strpl.

¹³⁰ Se Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Fastsatt 21.11.2005 av Justisdepartementet.

Kontrollen av politiets tjenesteutøvelse og innbringelsene som foretas av politiet, kan ikke kun baseres på de formelle klageadgangene. Politiet i Norge foretar daglig innbringelser. Den viktigste kontrollen av at disse innbringelsene, foretas slik at rettssikkerheten til den som innbringes er ivaretatt, avhenger av den enkelte tjenestepersonen og dennes kollegaer. Denne formen for kontroll kalles for «førstelinjekontrollen».¹³¹ Forskning viser at det er denne typen egenkontroll, som er den mest effektive.¹³² I forhold til den innbragte kan man i et rettssikkerhetsperspektiv stille spørsmålstegn ved at denne kontrollen er den viktigste. Et kollegialt fellesskap som skal rapportere om egne kollegaer, vil kunne ha sine svakheter da man skal rapportere «om sine egne».

6.4 Oppsummering

Politiet er som det er redegjort for, et særskilt forvaltningsorgan. Det er med dette påkrevd å ta raske beslutninger og uten den formelle saksbehandlingen i forkant av vedtaket som skal fattes. Politiet er gitt en vid adgang til å tolke hjemmelsgrunnlaget for innbringelsen, og selve hjemmelsgrunnlaget åpner for en vid adgang til å kunne innbringe personer etter politilovens bestemmelser. Unntakene fra forvaltningsrettens saksbehandlingsregler kan være en svekkelse av rettssikkerheten. Begrunnelsesplikten gitt i politiinstruksen må først gis i etterkant av innbringelsen, og dette kan føre til rettssikkerhetsutfordringer.

Politiets klageordning er tosporet, og dette kan også føre til at det er vanskelig for klageren og klage til rett instans. Politiet skal være en etat som forholder seg til lover og retningslinjer, og det skal være rom for å kunne påklage behandlingen eller lovmessigheten av det inngrepet som er foretatt. Det kan for meg synes at klageordningen er på plass, men det er som sagt rettssikkerhetsutfordringer på alle nivåer. Jeg kan også oppsummeringsvis se at

¹³¹ Myhrer. (2012) s. 111.

¹³² NOU 2009:12 s. 31.

det kan synes som at de prosessuelle garantiene etter EMK artikkel 5 nr. 2,4 og 5 er ivare tatt etter nasjonal rett.

Avslutningsvis kan det være interessant å peke på hvorvidt klageordningen i Norge faktisk fungerer.

6.5 Fungerer klageordningen?

Interessant i redegjørelsen for borgernes prosessuelle rettigheter, hva gjelder klageadgangen, vil være hvordan klageordningen fungerer i praksis. I arbeidet med NOU 2009:12, med Liv Finstad i spissen, ble det gjennomført en tillitts undersøkelse hva gjelder klageordningen i politiet. Deltakerne i undersøkelsen ble gitt fire spørsmål, som omhandlet om man i det hele tatt var villig til å sende inn en klage, og om man trodde klagen ville få en rettferdig behandling eller ei. Resultatene fra undersøkelsen viste at 67,7% var villige til å klage på politiet, og at 88,4 % av de spurte var villige til å anmelde et straffbart forhold politiet hadde foretatt seg i tjenesten.¹³³

Tallene kan ikke gi et nøyaktig svar på hvordan klageordningen fungerer, men tallene viser en tydelig retning på at folk er villige til å inngi klager.

I undersøkelsen ble det også spurt hvorvidt personene som var villige til å klage, trodde at klagen deres ville få en rettferdig behandling. Det var 52,3 % av de spurte som trodde klagen ville få en rettferdig behandling. Det var en noe høyere prosentandel som trodde klagen ville få en rettferdig behandling, blant de som hadde anmeldt et straffbart forhold.¹³⁴

¹³³ NOU 2009:12 s. 40.

¹³⁴ NOU 2009:12 s 40.

Det er usikkert i hvilken grad befolkningen kjenner til klageordningene. Oppsummeringsvis kan man si at det er de med høyest inntekt og mest utdanning som er villige til å klage. Noen grupper i samfunnet vil tenkes å anmelde og rapportere mindre enn andre samfunnsgrupper.¹³⁵ De politiet er i kontakt med i sin daglige ordenstjeneste, er gjerne mennesker politiet har grepet inn ovenfor tidligere. Det kan antas at kvinnen som skulle til avrusning også hadde vært i kontakt med politiet tidligere. Det er i liten grad «kjenninger» av politiet som utgjør en stor andel av de som klager. Klagerne flest har intet uoppgjort med politiet. Gatejuristen som driver oppsøkende fri rettshjelp ovenfor rusmisbrukere i Oslo, kunne opplyse om at få av klientene var klar over muligheten for å klage på innbringelser eller pågripelser.¹³⁶

Det er viktig at informasjon om klageordningene er lett tilgjengelig, for å gi borgerne den rettssikkerhet de har krav på. Problemene omkring politiets tjenesteutøvelse må ikke forsterkes mer enn det som er nødvendig. Det skal dog sies at den ikke skal behøve å være høy, før man bør iverksette tiltak og gå inn og regulere for å ivareta rettssikkerheten til folket.

¹³⁵ NOU 2009:12 s 40.

¹³⁶ NOU 2009:12 s. 134.

7 Avslutning

Ved å se tilbake på rettsutviklingen i politiretten, kan det i utgangspunktet virke som at rettssikkerhetshensynet til individet har fått en styrket plass. Dette var også et av formålene med å samle bestemmelsene om politiets virksomhet i en politilov. Det er noe usikkert hvorvidt denne rettssikkerheten i realiteten er styrket.

En viktig del av rettssikkerhetsbegrepets materielle side er forutberegneligheten. Borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser.¹³⁷ Det er i oppgaven vist til at reglene om innbringelse etter politiloven, er i samsvar med konvensjonsvernet av innbringelse etter EMK. Det er likevel rettssikkerhetsutfordringer som peker seg ut i analysen av dette. Det kan pekes på kravet til forutberegnelighet som en del av rettssikkerhetskravet. Innbringelsesadgangen etter pl. §§ 8 og 9,1-3. ledd gir vide og vage inngrepshjemler, hvor politiet er gitt generell bred adgang til å kunne innbringe. Trusselen mot rettssikkerheten ligger som sådan kanskje ikke i innholdet i lovverket, men i forvaltningen av lovverket. Politiets arbeid er i praksis en utøvelse av faglig skjønn. Dette kan by på rettssikkerhetsutfordringer, når verdistandpunkter forkles i skjønnsutøvelsen.

I 2010 var det 3000 personer i Oslo, som ble innbragt etter politilovens regler.¹³⁸ Kvinnen fra Finstads eksempel, kan ha vært en i denne statistikken. Hvorvidt denne kvinnen ville inngitt en klage på behandlingen hun fikk, er høyst usikkert. Saksbehandlingen i politiretten er en del av den prosessuelle siden av rettssikkerhetsbegrepet. I oppgaven er det pekt på at politiets unntak fra saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, kan by på rettssikkerhetsutfordringer. Det er også vist til utfordringer hva gjelder saksbehandlingsreglene, og at

¹³⁷ Jf. NOU 2009:15 punkt 7.1.

¹³⁸ Myhrer (2012) s. 13.

det kan tyde på at klageordningen er ukjent for mange av de som kunne benyttet seg av den.

8 Litteraturliste

Lover og Internasjonale konvensjoner:

Lov om Løsgjengeri, Betleri og Drukkenskap av 31. mai 1900 nr. 5.

Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10.

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms av 4. november 1950.

Protocol no. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Securing Certain Rights and Freedoms other than those already included in the Convention and in the First Protocol Thereto av 16. september 1963.

International Covenant on Civil and Political Rights av 16. desember 1966.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25.

Lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.

Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30.

Forarbeider og offentlige utredninger:

Ot.prp.nr.31 (1970-1971) Om lov om visse endringer i rettergangslovgivningen m.m.

Ot.prp.nr.35 (1978-1979) Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffesaksloven)

Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (Politiloven) (Forarbeider lest fra Lovdata.no)

Ot.prp.nr.113 (2004-2005) Om lov om oppheving av løsgjengerloven og endringer i straffeloven.

Utkast til alminnelig tjenesteinstruks for politiet (Politiiinstruksen) med motiver. Utarbeidet av byrettsdommer Ragnar L. Auglend etter oppdrag fra Justisdepartementet – Mars 1988.

NOU: Norges offentlige utredninger 1981:35. *Politiets rolle i samfunnet*. Politirulleutvalget. Oppnevnt av Justis og beredskapsdepartementet. 1981-11-00.

NOU: Norges offentlige utredninger 1987:27. *Politiets rolle i samfunnet. Delutredning 2.* Politirolleutvalget oppnevnt av Justis og beredskapsdepartementet. 1987-10-00.

NOU: Norges offentlige utredninger 2004:6. *Mellom effektivitet og personvern.* Utredning fra Politimetodeutvalget oppnevnt av Kongen i statsråd ved kongelig resolusjon av 4. juli 2001. Avgitt av Justis- og politidepartementet 29.mars 2004.

NOU: Norges offentlige utredninger. 2009:12. *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring.* Evalueringsrapport fra utvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet 5. mars 2008. Avgitt 12. mai 2009. Departementets servicesenter. Informasjonsforvaltningen.

NOU: Norges offentlige utredninger 2009:15. *Skjult informasjon-åpen kontroll.* Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivning om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. februar 2008. Avgitt Justis- og politidepartementet 26. juni 2009.

Rettspraksis:

Rt. 1950 s. 1135.

Rt. 1963 s. 1087.

Rt. 1984 s. 701.

Rt. 1981 s. 4.

Rt. 1984 s. 701.

Rt. 1995 s. 530.

Rt. 2006 s. 1362.

Rt. 2006 s. 1382.

Rt. 2009 s. 780

Rt. 2010 s. 612.

EMD:

Engel and Others vs. Netherlands av 8. juni 1976	Application no. 5100/71
SundayTimesvs.UK. av 26.april 1979	Application no. 6538/74
Guzzardi vs. Italia av 6. november 1980	Application no.7367/76
Guenat vs. Switzerland av 10. april 1995	Application no. 24722/94
Witold Litwa vs. Polen av 4. april 2000	Application no.26629/95
Goodwin vs. UK av 7. november 2002	Application no.28957/95
Vasileva vs. Denmark av 25. september 2003	Application no. 52792/99

Instrukser og forskrifter:

Alminnelig Tjenesteinstruks for politiet (Politiinstruksen) av 22. juni 1990 nr. 3963 med endringer, sist ved lov av 5. november 1999 nr. 1145.

Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Fastsatt 21.11.2005 av Justisdepartementet i medhold av politiloven § 29.

Påtaleinstruksen. Forskrift fastsatt ved kgl. Res. 28.juni 1985 med hjemmel i strpl.

Forvaltningsforskriften av 15.12.2006 nr.1456.

Juridisk litteratur:

Auglend, Ragnar, Mæland, Henry John og Røsandhaug, Knut. *Politirett 2. utgave*. Gyldendal 2004.

Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter 2. utgave*. Fagbokforlaget. Oslo 2007. 2. opplag 2008.

Echoff, Torstein og Smith, Eivind. *Forvaltningsrett 8. utgave*. Universitetsforlaget 2008.

Echoff, Torstein. Helgesen, Jan E. *Rettskildelære*. Universitetsforlaget 2001.

Eskeland, Ståle. *Fangerett 2. utgave. En studie av rettssikkerhet ved fullbyrdelse av fengselsstraff*. TANO A.S 1989.

Finstad, Liv. *Politiblikket 3. utgave*. PAX Forlag A/S, Oslo 2013.

Fredriksen, Steinar. *Menneskerettighetenes betydning i politiets ordenstjeneste*. Bjørn Barland, Marit Egge og Tor-Geir Myhrer (red). «Men er det rett?» Om politiet og menneskerettighetene. Forskningskonferansen 2011.

Høgberg, Alf Petter og Kinander, Morten. *Det formelle legalitetsprinsippet og rettskildelæren*. Publisert i Tidsskrift for rettsvitenskap 2011 s. 15-55. Universitetsforlaget.

Høstmælingen, Njål. *Internasjonale menneskerettigheter*. Universitetsforlaget. Oslo 2005.

Kjølbrot, Jon Fridrik. *Den Europæiske menneskerettigheds konvention – for praktikere*. 3. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2010.

Myhrer, Tor-Geir. *Bastet og bundet. Rettslige rammer for bruk av håndjern*. Universitetsforlaget. Oslo 2012.

Myhrer, Tor-Geir. Rettsdata. Kommentarer til bestemmelsene. Sist revidert 01.11.13.

Nilstad Morten og Nilsen, Jon Reidar. *Publikumsrettet politiarbeid, generell del*. Vett og Viten 2004.